

UNIVERSITÉ DE BORDEAUX
FACULTÉ DE DROIT

LE RISQUE MILITAIRE

ET

LA SOLIDARITÉ SOCIALE

Thèse pour le Doctorat

(SCIENCES JURIDIQUES)

Présentée et soutenue le Jeudi 21 Mars 1907, à deux heures,
dans la salle des Actes publics de la Faculté

PAR

Léonce DOUSSET



FONTENAY-LE-COMTE

CHARLES PÉTELÔT, IMPRIMEUR-ÉDITEUR
23-25, Grande-Rue, 23-25

1907

LE RISQUE MILITAIRE

ET LA SOLIDARITÉ SOCIALE

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

DOYEN ET PROFESSEUR HONORAIRE: M. BAUDRY-LACANTINERIE,  I.

PROFESSEURS { MM. SAIGNAT,  I.
HONORAIRES { BARCKHAUSEN, O.  I., membre corres-
pondant de l'Institut.

MM. MONNIER,  I., *Doyen*, professeur de *Droit romain*, chargé d'un cours complémentaire d'*Histoire du droit public français* (Doctorat).

DE LOYNES,  I., professeur de *Droit civil*.

VIGNEAUX,  I., professeur d'*Histoire du droit*.

LE COQ,  I., professeur de *Procédure civile*.

LEVILLAIN,  I., professeur de *Droit commercial*.

MARANDOUT,  I., professeur de *Droit criminel*.

DUGUIT,  I., assesseur du Doyen, professeur de *Droit constitutionnel et administratif*, chargé d'un cours complémentaire de *Principes du droit public et droit constitutionnel comparé* (Doctorat ès-sciences politiques et économiques), et d'un cours d'*Histoire du Droit français* (Doctorat juridique).

DE BOECK,  I., professeur de *Droit international public*, chargé d'un cours complémentaire de *Droit international privé* (Licence).

DIDIER,  I., professeur de *Droit maritime* et de *Législation industrielle*, chargé d'un cours complémentaire de *Droit commercial approfondi et comparé* (Doctorat).

CHÉNEAUX,  I., professeur de *Droit civil*, chargé d'un cours complémentaire de *Droit civil approfondi* (Doctorat).

SAUVAIRE-JOURDAN,  A., professeur de *Économie politique* et *Science financière*, chargé d'un cours complémentaire de *Législation et Économie coloniales*.

BENZACAR,  A., professeur de *Économie politique*, chargé d'un cours complémentaire de *Législation française des finances* et *Science financière* (Doctorat).

FERRON,  A., professeur de *Droit civil*, chargé d'un cours complémentaire de *Droit civil comparé* (Doctorat), et d'un cours d'*Éléments du droit civil* (Capacité).

BARDE,  I., professeur de *Droit administratif*, chargé d'un cours complémentaire d'*Éléments du Droit public* et *Droit administratif* (Capacité).

FERRADOU,  A., professeur de *Droit romain*, chargé d'un cours complémentaire d'*Histoire des Doctrines économiques* (Doctorat).

MM. BENOIST,  I., *Secrétaire*.

PLATON,  I., ancien élève de l'Ecole des Hautes Etudes, *sous-bibliothécaire*.

LALANNE, Méd. MIII^{re}, *commis au secrétariat*.

COMMISSION DE LA THÈSE

MM. BARDE, professeur, *Président*.

DUGUIT, professeur

SAUVAIRE-JOURDAN, professeur } *Suffragants*.

UNIVERSITÉ DE BORDEAUX
FACULTÉ DE DROIT

LE RISQUE MILITAIRE

ET

LA SOLIDARITÉ SOCIALE

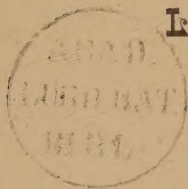
Thèse pour le Doctorat

(SCIENCES JURIDIQUES)

Présentée et soutenue le Jeudi 21 Mars 1907, à deux heures,
dans la salle des Actes publics de la Faculté

PAR

Léonce DOUSSET



FONTENAY-LE-COMTE

CHARLES PÉTELOT, IMPRIMEUR-ÉDITEUR
23-25, Grande-Rue, 23-25

1907

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

ABRÉVIATIONS

D. P. 95. 3. 65	Dalloz périodique 1895, 3 ^e partie, p. 65.
C. E.	Conseil d'État.

INTRODUCTION

LE DROIT MODERNE ET L'ARMÉE

§ 1^{er}. — Principes d'évolution du droit moderne

Toute la vie sociale est gouvernée par les deux principes d'*individualité* et de *solidarité* ; entre les hommes vivant en société, il n'existe pas seulement de simples rapports de *coexistence*, mais des rapports de *coopération*. A la théorie individualiste proclamée par la Révolution, qui forme encore la base de nos institutions, et d'après laquelle l'homme a des *droits* individuels qui ont comme limitation ceux des autres hommes, se substitue peu à peu la doctrine du droit social d'après laquelle l'homme vivant en société a surtout des *devoirs* qui lui sont imposés par la vie commune, et dont la réciprocité donnera satisfaction à ses *intérêts* et à ses *besoins* ; il fait partie non seulement du groupe national, mais de groupements particuliers fondés sur la communauté des intérêts professionnels (industriels, commerciaux, scientifiques, artistiques, littéraires, etc.), ou

sur des besoins d'assistance mutuelle, et des promesses d'échange de services réciproques. Le droit privé et le droit public, qui partent du même principe supérieur d'équité, et se pénètrent mutuellement, tendent dans leur évolution à accroître la libre expansion de l'individualité humaine, en même temps que la sécurité des personnes et des intérêts, par la réparation des torts même les plus minimes, à répartir rationnellement entre les citoyens les charges publiques, et à garantir ceux-ci de plus en plus contre les risques provenant de la vie sociale, intervenant dans la concurrence qui existe entre forts et faibles, riches et pauvres, capitalistes et travailleurs, patrons et ouvriers, et favorisant le mouvement *associationniste* (lois de 1884 sur les Syndicats professionnels, de 1898 sur les Sociétés de secours mutuels, de 1901 sur les associations en général), l'*assurance obligatoire* (projet des retraites ouvrières), et l'*assistance obligatoire* (loi de 1905 sur les indigents).

Le Code civil qui reste au centre de tout notre Droit français a été, depuis 1804, tout en gardant l'immutabilité de son cadre, profondément transformé dans son caractère général par des lois nouvelles et par la pratique de la jurisprudence. Pour organiser la nouvelle société formée par la Révolution, le Code avait eu surtout pour but de fortifier *le principe d'autorité*, et s'était préoccupé de consolider les droits de l'homme en tant que propriétaire et chef de famille, d'après les théories romaines, la toute-puissance du mari et du père, et les mesures de protection légale prises

à l'égard des prodigues, des mineurs, de la femme même ayant davantage pour but de veiller à la conservation du patrimoine que de venir en aide à la faiblesse des personnes. L'industrie alors naissante ne donnant lieu qu'à des rapports très simples faciles à régler, il est à peine question du travail, sauf pour affirmer nettement le pouvoir du patron. Mais le machinisme a grandi, les moyens de communication sont devenus plus nombreux et plus rapides, les usines ont formé des centres d'agglomération, les établissements financiers se sont développés, et la classe ouvrière a eu accès au pouvoir politique. Peu à peu, les rapports sociaux se sont modifiés, les revendications se sont produites, *l'idée de justice* s'est imposée avec plus de force, les droits de la femme, de l'enfant, de l'ouvrier se sont fait jour ; la propriété mobilière a supplanté la propriété immobilière, le salaire est devenu comme l'intérêt et le dividende un élément juridique ; les faibles ont été peu à peu émancipés, soustraits à l'autorité toute puissante et arbitraire des forts et protégés contre eux ⁽¹⁾.

Le *droit public*, à la différence du *droit privé*, s'est formé de toutes pièces depuis la Révolution. Deux théories ont successivement influé sur le cours de son évolution : la théorie *individualiste* (théorie de l'État-Gendarme), pour laquelle l'action de l'État doit être purement réduite aux attributions essentielles de justice, police, défense du

(1) Voir Maxime Leroy. *Le Code civil et le Droit nouveau*. Bibliothèque socialiste 1904, passim.

territoire ; la théorie *étatiste* (théorie de l'État-Providence), qui sacrifie la liberté de l'individu à l'omnipotence de l'État, chargé d'assurer le bonheur universel et de redresser les inégalités que la nature ou les circonstances font naître entre les hommes. La Révolution de 1848, qui fut plutôt sociale que politique, a mis fin aux interminables discussions et controverses auxquelles se livraient économistes, philosophes et politiciens, et le rôle de l'État dans l'œuvre de réformation économique et sociale n'a cessé, depuis cette époque, de s'accroître et de grandir. « A beaucoup » d'esprits modernes et des meilleurs, dit M. Duguit ⁽¹⁾, » l'État apparaît comme une sorte d'être tout puissant, » qui crée le droit, qui peut, à son gré, faire qu'une chose » soit permise ou défendue, qui peut modifier les phénomènes » économiques, qui peut, suivant son bon plaisir, faire » régner sur la terre la justice et le bonheur, ou l'injustice » et la douleur. » L'État, ajoute M. Duguit, c'est-à-dire les gouvernants investis en fait du pouvoir, sont soumis tout comme les particuliers à la règle de droit, ce qui implique d'une part des devoirs juridiques fondés sur le principe de la solidarité sociale ; d'autre part la notion d'une limite à l'action étatique. « Malgré ses crimes et ses tristesses, » ajoute le même auteur ⁽²⁾, notre époque gardera l'honneur » d'avoir affirmé que, dans tout pays civilisé, le premier

(1) M. Duguit. *Études de Droit public*, Fontemoing. Paris 1901, 1^{er} vol., p. 229.

(2) M. Duguit, op. cité, 2^e vol., p. 4.

» devoir de l'État est d'organiser la force et de régler ses
» manifestations pour protéger l'individu contre l'arbitraire,
» et imposer à tous, gouvernants et gouvernés, le respect
» du droit ». Si l'État doit s'inspirer des idées d'*équité* et de
justice, il doit être dominé avant tout par l'idée d'*utilité*
sociale, et tendre : 1° à bien fixer les obligations sociales
de chacun ; 2° à limiter sa propre autorité, et à diminuer
l'extension du favoritisme et de l'arbitraire, qui sont des
facteurs de démoralisation ; 3° à répartir équitablement,
au point de vue social, les charges et les profits. Dans toute
Société, qu'elle soit nationale, civile ou commerciale, tout
associé doit, selon l'équité, participer aux gains comme
aux pertes ; se soumettant à certaines obligations (mili-
tarisme, impôt, etc.), il réclame aussi sa part d'avantages,
et demande à l'État de distribuer les bénéfices avec justice,
et d'exercer une action régulatrice dans l'exploitation des
activités humaines et des richesses nationales.

A notre époque, à côté d'un grand courant d'idées
généreuses et humanitaires, se manifestent aussi des
appétits et des exigences injustifiables ; l'esprit de critique
nous porte à suspecter et à tolérer avec peine tout principe
d'autorité, à discuter nos devoirs, à revendiquer des droits
nouveaux, et à réclamer de plus en plus l'aide de l'État,
tout en lui marchandant la nôtre. Il appartient plus que
jamais à l'État de distinguer avec clairvoyance les *besoins*
réels des *besoins artificiels*, de bien chercher les vrais
principes d'utilité sociale et de les faire pénétrer et

progresser dans la masse par l'élite avant de les faire passer dans la loi.

Parmi nos besoins, il en est deux surtout dont nous réclamons impérieusement la satisfaction : l'*assurance* et l'*assistance*, qui proviennent d'un sentiment plus affiné de *solidarité sociale*.

La sécurité de l'avenir est pour nous la garantie la plus précieuse ; elle nous préserve de la misère qui peut nous menacer ainsi que les nôtres ; elle nous fait souvent éviter de mauvaises actions que l'inquiétude du lendemain nous déterminerait à commettre ; elle est la sauvegarde, en un mot, de notre personne et de nos intérêts ; la notion de responsabilité réciproque des individus se précise, et les obligations naissant de cette responsabilité deviennent plus nombreuses et plus étroites ; à mesure que le domaine de l'activité étatique s'est agrandi, la responsabilité de l'État vis-à-vis des particuliers s'est étendue ; à mesure que les risques provenant du fait social se sont multipliés, l'État en a assumé chaque année une part de plus en plus grande, surtout parmi ceux de vieillesse et d'invalidité, en vertu de ce principe nouveau d'assurance : *aide-toi, l'État t'aidera !* Sa sollicitude se porte sur le travailleur, tout travail étant socialement utile, mais s'étend tout particulièrement à tous ceux qui le servent et lui consacrent leur temps et leur peine.

Notre conception de l'*assistance* s'est modifiée. Le devoir d'assistance, qui n'était autrefois qu'un devoir de charité,

purement moral et subjectif, tend à devenir de plus en plus un devoir de justice, objectif, distinct de l'individu et organisé par la société. Notre attention est attirée sur des misères qui laissaient nos ancêtres insensibles, et que les conditions de la vie actuelle ont rendues plus intenses. Le droit à la vie est proclamé un des premiers droits de l'homme, et la charge de secourir les malheureux doit retomber sur tous. L'État, non seulement encourage l'assistance, mais la pratique lui-même, et cherche par des mesures préventives à diminuer l'armée de la misère, qui est pour la société une cause de périls et de dépenses considérables.

En résumé la fixation minutieuse des libertés individuelles, la restriction de toute autorité arbitraire, la protection des faibles, la précision plus grande des principes de solidarité, d'où sont sorties les idées fécondes d'assurance et d'assistance mutuelles, tels sont les progrès que tend à réaliser le droit moderne.

§ II. — L'évolution dans l'Armée

L'armée s'est profondément transformée depuis un siècle, mais les idées modernes de droit n'y ont pénétré qu'assez lentement. L'armée d'autrefois composée de troupes permanentes, constituait en quelque sorte, au milieu de la Nation, un monde à part, ayant ses idées et ses aspirations. Le soldat, plus ou moins mercenaire,

attiré par un goût d'aventure ou une pensée de lucre, dépourvu en général de qualités intellectuelles et morales, assoupli par une discipline stricte et rigide, et par des règlements au formalisme étroit, était privé de toute initiative individuelle. Il était comme une « chose » docile et passive entre les mains de ses chefs qui développaient surtout en lui l'habitude machinale de l'obéissance, et le dirigeaient par des ordres impératifs. L'esprit *guerrier* et chevaleresque, développé dans la race par les luttes féodales, exalté par les succès de la Révolution et de l'Empire, entretenu par des triomphes brillants mais faciles remportés depuis, un peu partout, esprit fait d'entrain et d'audace, mais hostile à toute préparation longue et savante, nous avait donné une armée brave, intrépide et orgueilleusement confiante, où dominait surtout l'idée de *gloire*. Légendes et illusions se sont écroulées en 1870, devant une armée qui s'était formée en secret à la science militaire par un demi-siècle d'efforts patients, laborieux et méthodiques (1).

Après nos désastres, il a fallu réorganiser nos forces ; une évolution s'est produite qui, de 1872 à 1906, a fait passer l'armée française du régime de l'armée de métier à celui de l'armée vraiment nationale, qui a réalisé, en même temps que l'homogénéité de la masse, l'égalité dans

(1) Voir Commandant Dubail. *Le Livre de l'Officier*. Lavauzelle 1894, 2^e édition, p. 2.

la durée et dans les risques du service militaire, que réclamaient nos idées et nos mœurs démocratiques. La conception de cette *armée nationale* est ainsi poétiquement évoquée par M. G. Duruy ⁽¹⁾ : « Au contraire d'une » citadelle fermée, l'armée est un grand chêne qui protège » la France contre les orages ; il plonge ses racines au plus » profond du pays, aspire par elles toute la sève nationale ; » il vit de la Nation qui, à son tour, vit par lui. *Armée* » et *Nation* sont solidaires l'une de l'autre, dans la même » mesure où sont solidaires l'arbre et le sol, celui-ci qui » abrite, celui-là qui alimente ». Cette évolution s'est produite progressivement. L'armée que nous avait donnée la loi de 1872 se rapprochait sur bien des points de l'armée de métier. « Encore relativement fermée au souffle du » dehors, elle formait, pour ainsi dire, encore, une sorte » de congrégation laïque au milieu de la société civile... » L'activité des chefs ne connaissait qu'un seul et unique » but : forger, pour la revanche peut-être prochaine, » l'outil, l'instrument de guerre qui convenait. Ils s'isolaient » volontiers de toute autre préoccupation, faisant de la » caserne une sorte de collège austère où rien d'étranger » à l'instruction militaire ne pouvait avoir accès... » ⁽²⁾. Peu à peu, la forme même du militarisme s'est humanisée, les rapports entre chefs et subordonnés se sont adoucis

(1) G. Duruy. *L'Officier éducateur*. Chapelot 1905.

(2) Sénateur Boudenoot. *L'Armée en 1907. Revue politique et parlementaire*, 10 Décembre 1906.

et socialisés, en même temps que l'armée se confondait davantage avec la Nation. L'armée est devenue une école d'énergie physique et morale, transformant les adolescents en hommes, et rendant à la Nation non seulement des défenseurs éventuels, mais aussi des citoyens plus aptes à la vie sociale.

La préparation à la guerre moderne nécessite un entraînement et un dressage militaire spécial, qui doit être amorcé avant le régiment et continué après, mais elle exige surtout, par suite de l'énormité des effectifs mis en ligne, et des formations très dispersées imposées par l'armement actuel et préconisées par nos plus récents règlements, que le commandement s'exerce par une large décentralisation et que l'esprit de décision et d'initiative individuelle soit développé à tous les degrés (1). Aux *qualités guerrières*, monopolisées par un petit nombre, se sont substituées les *qualités militaires*, qui doivent être inculquées à tous dès l'enfance, développées sous les drapeaux et entretenues pendant l'âge viril et qui comportent surtout : la force morale, l'élévation du cœur, la fermeté de caractère, le sentiment de l'honneur, et par dessus tout la conscience du *devoir*, avec l'idée de dévouement à la Patrie qu'elle implique. Les chefs sont non seulement des instructeurs, mais des éducateurs. Le soldat n'est plus une unité passive, mais une individualité consciente et libre, douée d'une

(1) Voir capitaine Paul Simon. *Puissance militaire et Démocratie. Revue politique et parlementaire*, 10 Septembre 1906.

activité spontanée et dont l'intelligence doit toujours être en éveil : « A la conception du *soldat instrument* se substitue » celle de collaborateur intelligent et dévoué. Au lieu de » discipline qui suffisait aux armées de métier, s'ajoute » le lien intellectuel et moral qui convient mieux à une » nation armée, au caractère français. » ⁽¹⁾

Entre chefs et subordonnés les relations ont pris un caractère plus familial ; l'obéissance volontairement consentie se substitue peu à peu à l'obéissance servile, machinale et passive. « Si la discipline reste un esclavage » brutal, elle provoquera la révolte, le dégoût, l'ironie ou » l'hypocrisie. Elle sera un dissolvant plutôt qu'un lien... » C'est l'adhésion volontaire du subordonné au chef, » c'est la confiance réciproque de l'officier et du soldat, » c'est le sentiment très net de leur solidarité patriotique, » dans la collaboration professionnelle, qui, de plus en » plus, feront la force principale des armées. » ⁽²⁾

Mais cette soumission spontanée, sujette à des manquements et à des défaillances, a besoin d'être appuyée d'une sanction qui en assure le maintien. A mesure que la Nation toute entière est venue traverser l'armée, l'esprit de critique a pénétré dans celle-ci, des éléments de dissociation y ont apparu, les antimilitaristes ont voulu voir comme un fossé séparant la Nation de l'armée. A notre

(1) Général ***, *Ordonnances et Règlements. Revue de Paris* 15 Août 1906.

(2) H. Béranger. *La Conscience nationale.* Paris, Collin 1898.

époque, où l'idée de devoir moral est souvent obscurcie par les sentiments égoïstes et les instincts matérialistes, où le mot de revendication résonne si souvent, où un esprit faussement démocratique porte à se rebeller contre toute contrainte et toute domination, à se méfier de toute supériorité et à discuter avant d'obéir, le principe d'une *autorité* légitime a besoin d'être affirmé et sanctionné. Ce principe doit reposer sur la *justice* et la *fermeté*, les soldats, comme les enfants, éprouvant un instinct de révolte devant toute rigueur imméritée, et d'insubordination devant tout acte de faiblesse. Sans doute, les chefs dans l'armée constituent une sorte d'aristocratie, mais c'est une aristocratie de mérite, la seule possible et légitime dans notre pays d'égalité, et dont une démocratie ombrageuse ne peut être jalouse sous peine de suicide.

Conformément aux progrès actuels du droit, il se produit incontestablement dans l'armée moderne une certaine évolution ⁽¹⁾ qui, au point de vue des conditions de la vie militaire, tend à rehausser la personnalité humaine, à rendre l'effort plus conscient, à adoucir les rapports d'autorité, à supprimer les mesures arbitraires ; mais cette évolution a été beaucoup moins sensible dans la prévision des risques qui peuvent atteindre les militaires, pendant la durée de leur service, et dans l'organisation pour eux de l'assurance et de l'assistance. Le risque militaire est le

(1) Voir Messimy. *L'Évolution nécessaire*. Lavauzelle 1907.

même pour tous, mais deux groupes d'hommes composent l'armée d'aujourd'hui, qui ont des intérêts matériels complètement différents ; pour les uns qui sont militaires provisoirement et par nécessité, toute période n'est qu'une entrave temporaire à la vie normale et dont ils ont hâte de s'affranchir, les autres, militaires de leur plein gré, cherchent à retirer de la carrière des armes le plus possible d'avantages honorifiques et pécuniaires. Ces derniers connaissent les risques qu'ils ont à courir, et la façon dont ils sont assurés par l'État contre eux ; ils en ont accepté spontanément les conditions. Les autres, militaires par obligation de la loi, souvent contre leur gré, n'obtiennent, à la suite d'accidents ou d'infirmités provenant des risques inhérents au service militaire, que des indemnités qui ne sont presque jamais en rapport avec la situation qu'ils avaient avant leur entrée au service, ou à laquelle ils pouvaient prétendre un jour. Ils peuvent en effet, suivant les cas, soit faire valoir des droits légaux à une *pension*, d'après une loi qui remonte à 1831, soit recevoir une *gratification* concédée par l'État à titre gracieux, soit obtenir un *secours* sur des fonds spéciaux de charité administrative, soit ne rien avoir du tout. Les règles flottantes, souvent arbitraires, suivant lesquelles ces indemnités sont accordées d'ailleurs parcimonieusement, ont attiré l'attention des Chambres, et des projets de remaniement sont à l'étude. L'extension de plus en plus grande donnée à la loi de 1898 sur les accidents du travail, la tendance actuelle de substituer

des droits réels et véritables aux recours vagues et incertains, le grand mouvement de solidarité sociale qui a propagé les idées d'assurance, d'assistance, de mutualité, doivent, semble-t-il, faire solutionner à bref délai, d'une façon plus conforme aux principes du Droit moderne, cette question importante du *risque militaire*.

Nous avons l'intention, dans cette étude, d'exposer d'abord sommairement les droits actuels des militaires invalides, les critiques dont la législation en cours est l'objet, puis, après avoir fait ressortir les caractères fondamentaux du service militaire actuels, de montrer comment la question de responsabilité a été envisagée dans le Droit public moderne. Nous verrons si ces conceptions peuvent se concilier avec les nécessités militaires, et tâcherons de déterminer d'après quelle base rationnelle et dans quelle mesure pratique l'*assurance contre le risque militaire* pourrait être réalisée ; enfin, après avoir mis en lumière les tendances actuelles de l'évolution sociale, nous chercherons sur quels principes peut être fondée l'*assistance* aux militaires. Nous ne discuterons pas d'ailleurs la valeur des idées et des principes qui prédominent dans le Droit moderne ; nous ne ferons que les constater, et chercherons à tirer les déductions logiques concernant la question particulière qui nous occupe.

CHAPITRE PREMIER

DROITS ACTUELS DES MILITAIRES INVALIDES

§ I^{er}. — Notions historiques

De tout temps, l'État s'est préoccupé de garantir les militaires dans une certaine mesure contre la vieillesse et l'invalidité, en leur assurant anciennement l'asile et les soins pour leurs vieux jours, en leur concédant plus tard des pensions, puis des gratifications et des secours.

I. — ÉTABLISSEMENT DES INVALIDES

Sous l'ancienne France, on se préoccupait plus de donner un asile aux militaires vieilliss, blessés ou infirmes, que de leur payer des indemnités. Dès une époque fort reculée, lorsqu'un monastère d'hommes était fondé, des réserves étaient faites pour les soldats infirmes et mutilés qui devaient être recueillis, soignés, et prenaient le nom

de *moines-lais*. François I^{er} exempta des tailles et impôts les gens de guerre mis hors de service, leur réserva certains emplois faciles, leur distribua une morte-paie, ainsi appelée parce qu'elle ne profitait pas à l'État. Henri IV donna aux gentilshommes, capitaines et soldats estropiés, la Maison Royale de la Charité Chrétienne du faubourg Saint-Marceau ; c'est la première Maison d'invalides fondée en France ; il créa des maisons analogues dans les diverses provinces et convertit en argent la charge qui incombait aux communautés de nourrir les soldats infirmes. Louis XIII fonda à Bicêtre, pour les militaires estropiés, une communauté sous le nom de Commanderie de Saint-Louis. Louis XIV publia, en 1672, l'édit qui créait l'*Institution des Invalides* à l'aide d'une retenue de 2 pour 100 sur l'ordinaire et l'extraordinaire des guerres, et ordonna la construction de l'Hôtel, qui fut immédiatement commencé par l'architecte Bruant, sous la direction de Louvois. L'Hôtel était destiné à mettre à l'abri de la misère et de la mendicité les soldats vieux ou mutilés, hors d'état de rendre des services et de pourvoir à leur subsistance. Cette institution, que Louis XIV considérait comme une des créations les plus utiles de son règne, fut fort menacée sous son successeur. Le duc de Choiseuil réduisit le nombre des Invalides et autorisa l'option entre ce séjour et la pension qui fut à la charge de l'État à partir de 1766. Le comte de Saint-Germain compléta les réformes et fit des règlements d'admission plus sévères. En 1791 on comptait

28,000 invalides tant à l'Hôtel que chez eux et dans les compagnies détachées. L'Assemblée nationale décréta que l'Hôtel ne recevrait désormais, conformément à l'édit de création, que des militaires qui auraient été estropiés ou qui auraient atteint l'âge de caducité, étant au service de terre ou de mer, et qui n'auraient aucun moyen de subsister, ceux actuellement à l'Hôtel étant libres d'en sortir avec une pension. En 1792 la dotation fut abolie et les compagnies détachées remplacées par un corps de vétérans nationaux de 5,000 hommes. La population invalide était fort nombreuse, lorsque Bonaparte, en l'an XI, réorganisa l'Hôtel, et réglementa plus sévèrement les conditions d'admission. Une fois Empereur, il rétablit la dotation en 1811 au moyen de différents impôts ou taxes, qui produisaient environ 6 millions par an, et rendit à l'Hôtel la splendeur qu'il avait sous Louis XIV. La Restauration respecta l'institution, en accrut même les privilèges et les honneurs. Sous la Monarchie de Juillet, une Ordonnance de 1832 supprima la dotation des Invalides, et l'Hôtel rentra dans le domaine administratif commun.

Depuis cette époque, des réductions et économies importantes ont été successivement réalisées. Le vote annuel du budget de l'Hôtel par la Chambre fit remettre souvent en question, dans ces dernières années surtout, l'existence même de l'institution. L'affaiblissement de l'esprit militaire, la tendance plus marquée à l'indépendance individuelle, l'augmentation progressive des pensions qui

permet de vivre chez soi, et aussi la somptuosité de ce palais peu en rapport avec un asile de mutilés, surtout les dépenses considérables que nécessitent un fort petit nombre de pensionnés, ont amené peu à peu l'idée de la suppression de l'Hôtel. Bâti pour contenir primitivement 3,000 invalides, l'Hôtel en reçut après les guerres du premier Empire jusqu'à 7,000, qui furent répartis dans des bâtiments spéciaux du boulevard de la Tour-Maubourg. En 1848, ce chiffre s'abaisse à 3,500, à 2,000 après les guerres de Crimée et d'Italie, à 900 en 1872, à 600 en 1875, à 175 en 1900 ; il était de 49 en 1905, et a encore diminué de près de moitié. Le Règlement du 18 Février 1904 spécifie d'ailleurs (art. 1) qu'il ne sera plus prononcé d'admission nouvelle. Cette institution ne présente donc plus qu'un intérêt historique. Malgré son peu d'utilité actuelle, peut-être méritait-elle d'être conservée à titre de monument destiné à honorer et entretenir dignement ceux qui se sont dévoués à la Patrie.

Au point de vue du Droit, il est difficile d'admettre que l'État puisse supprimer l'Hôtel, au mépris de la volonté d'un testateur qui a voulu en assurer l'existence à perpétuité au moyen de fonds et de revenus spéciaux ; en s'emparant deux fois de cette dotation en 1792 et en 1832, il a par le fait contracté l'obligation formelle de subvenir aux dépenses de l'institution. Peut-être aurait-on pu la moderniser, la transformer en une œuvre centrale et générale d'assistance militaire, solidement constituée dès le temps de paix,

et dont le fonctionnement se serait élargi à mesure des besoins créés par les guerres.

II. — PENSIONS ET INDEMNITÉS

Sous l'ancienne Monarchie française, les pensions existaient fort nombreuses, mais livrées à l'arbitraire ; il n'y avait aucune règle pour la nature et la durée des services, et pour la quotité de la rémunération qui était accordée par faveur royale. La Caisse des Invalides de la Marine et celle des employés des Finances se signalaient seules par un régime plus équitable. L'Assemblée Constituante, par la loi des 3 - 22 Août 1790, qu'on a appelée la charte des pensions, donna le caractère de *dette* de reconnaissance de la part de l'État aux pensions pour ancienneté, les basant sur l'importance et la durée des services rendus et les proportionnant au traitement d'activité. Quant aux pensions pour cause de blessures ou d'infirmités, le taux n'en fut pas réglé, mais laissé à l'équité et à la munificence du Gouvernement ; elles étaient assimilées à des récompenses nationales. L'Assemblée consacra sur le Budget une somme de 12 millions : 10 pour les pensions et 2 pour les dons et gratifications. En dehors des militaires, un fort petit nombre de fonctionnaires furent rétribués ainsi sur les fonds généraux. Les autres organisèrent, à l'aide des retenues sur leurs traitements, des Caisses que l'État subventionna, et qu'il supprima en 1853 en assumant

l'obligation de servir les pensions auxquelles elles étaient affectées et en continuant à opérer des retenues sur les traitements.

Le principe des pensions militaires subsista depuis 1790. Un décret du 6 Juin 1793 accorda des pensions à tous les militaires blessés. Une loi du 14 Fructidor an VI fixa les conditions de concession de pension aux veuves et en proportionna le taux au grade et aux années de service du mari. En raison des charges écrasantes imposées au Trésor par un état de guerre incessant, les pensions furent réduites par une loi du 28 Fructidor an VII qui déterminait d'une manière précise le taux de la retraite, en la proportionnant au temps de service et à la gravité de la blessure ou de l'infirmité ; l'Empereur majorait d'ailleurs souvent ces retraites par des décrets spéciaux. Une ordonnance du 24 Août 1814 reproduisit la plupart des dispositions antérieures et fixa de nouveaux tarifs qui furent depuis successivement augmentés.

La loi du 11 Avril 1831 sur les pensions de l'armée de terre et la loi du 18 Avril 1831 sur les pensions de l'armée de mer, reprirent les principes posés en 1790, en faisant des pensions une sorte de témoignage de gratitude et de bienveillance à l'égard du soldat de terre ou de mer qui a exposé sa vie, enduré des souffrances et des privations pour la Patrie ; elles étendirent aussi leur sollicitude sur la veuve et les orphelins du militaire ou marin en posant le principe de la reversibilité partielle sur leur tête. Ces lois

ne prétendaient pas d'ailleurs assurer contre la vieillesse et l'invalidité; ce point de vue tout moderne auquel nous les envisageons actuellement semblait alors étranger à la préoccupation du législateur.

Ces lois de 1831 sont encore en vigueur et n'ont reçu que des modifications de détail. Elles ont été complétées pour les militaires réformés dont les blessures ou infirmités imputables au service, n'ont pas un degré de gravité suffisant pour ouvrir en leur faveur le droit à la retraite, par l'institution des gratifications; enfin, des crédits spéciaux ont été organisés au Ministère de la Guerre, destinés à accorder des secours aux anciens militaires ou à leurs familles, dont les ressources sont notoirement insuffisantes.

§ II. — Les pensions de retraite et la loi de 1831

La retraite qui donne lieu à pension est accordée non seulement aux militaires qui ont une certaine ancienneté de service, mais encore à ceux qui ont été blessés ou sont devenus infirmes dans les conditions prévues par les art. 12, 13 et 14 de la loi de 1831.

Ces conditions sont les suivantes :

1° Les blessures doivent provenir d'événements de guerre ou d'accidents éprouvés dans un service commandé. Les infirmités donnent le même droit lorsqu'elles sont reconnues provenir des fatigues ou des dangers du service militaire ;

2° Elles doivent avoir été reconnues incurables ;

3° Elles doivent atteindre un des degrés de gravité rangés dans les six classes ci-après :

1^{re} classe : Cécité complète.

2^e classe : Amputation de deux membres.

3^e classe : Amputation d'un membre.

4^e classe : Perte absolue de l'usage de deux membres ou infirmités équivalentes.

5^e classe : Perte absolue de l'usage d'un membre ou infirmités équivalentes.

6^e classe : Blessures ou infirmités qui mettent l'officier hors d'état de rester en activité et d'y rentrer ultérieurement, le sous-officier ou soldat hors d'état de servir et de pourvoir à sa subsistance.

Celles des cinq premières classes ouvrent un droit immédiat, celles de la sixième sont subordonnées à la réalisation des conditions énoncées (1).

L'admission à la retraite nécessite une *instruction* pour justifier les droits allégués et une *liquidation* qui est la reconnaissance de ces droits. L'instruction exige quatre pièces justificatives fondamentales, la première établie par le commandement, les trois autres laissées à l'appréciation médicale.

Le *certificat des causes de blessures ou infirmités* est la base même des droits du militaire. A moins qu'il n'y ait des rapports officiels ou autres documents authentiques

(1) Voir l'Instruction du 23 Mars 1897.

ayant constaté le fait, il est généralement établi, lorsqu'il s'agit de blessures ou d'accidents bien caractérisés, un *certificat d'origine* où sont spécifiés : la nature des blessures ainsi que l'époque, le lieu et les circonstances de guerre ou de service commandé, la relation de l'accident avec l'accomplissement de ce service. Quand il s'agit d'infirmités, comme il n'est pas toujours possible de leur assigner une date d'origine bien précise, on procède à une enquête pour en reconnaître les causes. La preuve à faire dans les procès-verbaux de cette enquête, est que l'état d'invalidité provient non d'une prédisposition due à une constitution défectueuse ou à des antécédents héréditaires, ni d'une cause naturelle, mais soit d'un accident occasionné par l'accomplissement d'un ordre, soit de l'action même des fatigues inhérentes à la vie militaire, soit de maladies épidémiques ou non à l'influence desquelles le militaire a été exposé par suite des obligations du service. Il arrive parfois que des fatigues exceptionnelles, ou les intempéries subies, amènent un état de dépérissement latent, d'où pourra surgir une maladie grave et incurable, qui ne saurait sans injustice être attribuée à une prédisposition constitutionnelle, lorsque celle-ci n'a pas été constatée d'une façon appréciable. Un rapport circonstancié doit faire ressortir ces causes lointaines plus ou moins occasionnelles ⁽¹⁾.

(1) Art. 33 de l'Instruction ministérielle du 23 Mars 1897.

Les pièces médicales sont : le *certificat d'incurabilité* établi par le médecin en chef de l'hôpital où le militaire a été soigné en dernier lieu, indiquant la nature ou les suites des blessures ou infirmités et le traitement suivi ; le *certificat de visite* établi par deux médecins désignés, en présence du général, du Conseil d'administration et du sous-intendant ; le *certificat de contre-visite* dressé avec les mêmes formalités par deux autres médecins, choisis généralement plus anciens ou de grade plus élevé que les premiers. ⁽¹⁾

I. — GRAVITÉ ET INCURABILITÉ DES BLESSURES
ET INFIRMITÉS

Les médecins chargés de l'examen des militaires ont toute liberté pour apprécier le caractère de gravité et d'incurabilité des blessures ou infirmités, les relations de guerre ou de service qu'elles ont avec les causes invoquées, et le droit qui en résulte ; ils ont à les ranger aussi dans une des six classes prévues. Le tableau dressé en 1831 par le Conseil de santé, qui leur servait de guide, a été successivement complété et remplacé en 1887 par un tableau établi par une Commission spéciale ⁽²⁾ ; l'énumération ne peut être complète ; les médecins chargés d'examiner les militaires ont donc à apprécier l'analogie des cas qui leur sont soumis, avec les cas-types. Le *Comité technique de*

(1) Instruction du 19 Juin 1876.

(2) Décision ministérielle du 23 Juillet 1887.

santé juge ensuite comme expert en dernier ressort au point de vue médical, du rapport existant entre la nature de l'infirmité et la cause invoquée, et tranche le différend. Toutefois cet avis est purement *consultatif*; le pouvoir de décision n'appartient qu'au Ministre, et, en appel au Conseil d'État statuant au contentieux. Le Conseil d'État apprécie en se conformant généralement à l'opinion du Comité technique de santé, mais il se décide parfois dans un sens contraire. Le tableau de 1887, malgré l'autorité due à la compétence exceptionnelle du corps de qui il émane, n'a qu'un caractère réglementaire, et nullement obligatoire et légal pour le juge appréciant au contentieux qui n'est pas lié davantage par les constatations médicales. D'intéressantes décisions de jurisprudence montrent que le Conseil d'État n'a pas hésité dans certains cas à laisser de côté ce tableau et à interpréter autrement la loi. C'est ainsi qu'il ne considère pas comme équivalent à la perte absolue de l'usage d'un membre : l'affaiblissement des facultés mentales, la claudication provenant de fracture, l'infirmité au genou, tandis qu'il lui regarde comme équivalente : l'amputation de trois doigts de la main, la paralysie du bras par suite de fracture de la clavicule. Il écarte l'interprétation restrictive de l'administration de la guerre qui exige pour l'impotence absolue, l'impossibilité de tout mouvement. Il juge d'une façon constante que la perte d'un œil constitue une blessure qui équivaut à la perte absolue de l'usage d'un membre, alors même que l'autre œil est intact, et *a fortiori*

si la blessure qui entraîne la perte d'un œil a affaibli l'autre. Le Conseil d'État peut aussi apprécier, si, des faits constatés, il résulte que la blessure ou l'infirmité met l'ancien militaire dans l'impossibilité de pourvoir à sa subsistance.

II. — ORIGINE DES BLESSURES ET INFIRMITÉS

Les médecins militaires ont aussi à se prononcer sur l'origine à attribuer aux blessures et infirmités, non pas sur l'exactitude du fait constaté par le commandement, mais sur l'imputabilité à ce fait. Pour ouvrir un droit à pension, les blessures doivent avoir été reçues, les infirmités contractées pendant la durée du service, soit dans l'armée active, soit dans la réserve de l'armée active, soit dans l'armée territoriale, qu'il s'agisse de périodes d'exercices réglementaires ou de stage volontaire ; cette dernière solution d'abord contestée par le Conseil d'État a été formellement reconnue. Les militaires ou assimilés qui ont droit à la pension d'ancienneté peuvent réclamer celle pour blessures ou infirmités, ce qui leur procurera l'avantage, en cas d'aggravation, d'en demander la révision.

A. *Blessures*. — Les *blessures* peuvent provenir ou d'événements de guerre ou d'accidents éprouvés dans un service commandé, même si ces accidents n'ont par eux-mêmes aucun rapport avec l'existence de ce service. Citons comme exemples : l'officier atteint de troubles cérébraux à la suite

d'une insolation pendant une marche militaire (C. E. 18 Décembre 1896), le militaire blessé en portant secours sous la direction de ses chefs, à la suite d'un accident de chemin de fer (Tribunal Seine, 17 Juin 1870), le militaire blessé par suite d'un accident de cheval, de voiture ou de chemin de fer survenu dans le service, mais non l'officier blessé dans un accident survenu pendant le cours d'une promenade à cheval (C. E. 14 Février 1896). Les accidents survenus pendant des corvées même fortuites, ou résultant de travaux en service commandé, donnent ouverture aux droits. Exemples : la blessure survenue à un soldat cuisinier (C. E. 24 Juillet 1896), une chute faite en effectuant le blanchiment d'une caserne (C. E. 28 Juin 1896), une blessure reçue en fixant au mur un ratelier d'armes (C. E. 17 Mai 1895). La jurisprudence regarde maintenant comme survenus en service commandé les accidents arrivés à des militaires mis à la disposition de l'Agriculture ou détachés dans les Compagnies de chemin de fer, qui ne sont considérés en congé qu'au point de vue administratif de la solde et de l'entretien. Les accidents d'ordre moral, quand ils ont réagi sur la santé de celui sur lequel ils se sont produits peuvent donner lieu au bénéfice de la loi de 1831 (D. P. 94. 3.36). Il en est de même lorsque les accidents sont dus à l'imprudence d'un tiers (C. E. 7 Août 1886). Mais les accidents qui sont la conséquence de la désobéissance à des ordres donnés ne sont pas des accidents de service ; exemple : la

blesse survenue à un soldat faisant assaut malgré la défense du prévôt (C. E. 17 Janvier 1890). Il en est de même des accidents provoqués par une imprudence même en accomplissant un ordre donné, lorsque cet ordre ne se rattache pas à un fait de service réglementaire ; le Conseil d'État tend à restreindre le champ de faits accidentels jadis imputés aux corvées ; dernièrement il a rejeté la requête d'un soldat-ordonnance qui s'était brûlé très grièvement en préparant sur l'ordre de son officier un enduit à parquet et avait dû quitter le service, basant sa décision sur ce que le soldat remplissait là un office qui ne rentrait pas dans les obligations du service prévues par les règlements (C. E. 23 Mars 1906).

B. *Infirmités.* — Les infirmités doivent provenir des fatigues ou des dangers du service militaire : 1° *Des fatigues du service militaire.* Citons comme exemple : la tuberculose résultant des fatigues exceptionnelles de manœuvres (C. E. 22 Mai 1896), ou consécutive à un fait de service spécial (C. E. 8 Août 1896), la perte de l'usage d'un membre à la suite de contusions produites par le recul d'un fusil pendant le tir (C. E. 12 Mars 1886), l'ankylose du genou provenant de fatigues coloniales (C. E. 6 Juillet 1894), la folie survenue à la suite d'une campagne coloniale (C. E. 5 Février 1897), la surdité provoquée par l'obligation d'une surveillance spéciale (C. E. 15 Février 1895), la névrose de la sensibilité contractée à la suite des exigences d'un travail exceptionnel (C. E. 7 Juillet 1897). Il est enfin

important de noter que le militaire atteint d'une infirmité grave qui a pour origine une affection ne pouvant être rattachée à aucun fait de service, mais dont les complications survenues ont été provoquées par les fatigues du service militaire a droit à pension (C. E. 8 Mai 1896) ; que le Conseil d'État a au contraire dénié tout droit à pension à un soldat qui, atteint après son incorporation, d'une infirmité à la jambe, à raison de laquelle les médecins avaient refusé de le reconnaître malade, avait dû subir l'amputation, se basant sur ce que l'aggravation résultait non du fait des fatigues militaires, mais du défaut de soins donnés en temps utile (C. E. 22 Mai 1895) ; 2° *Des dangers du service militaire*. Citons comme exemples : les refroidissements survenus en service commandé (marche sous la pluie, exercice de nuit, revue, tir à la cible, etc.), et ayant occasionné la tuberculose pulmonaire, la pleurésie chronique, la fièvre typhoïde lorsqu'elle entraîne des désordres graves et incurables comme la perte de la vue ; les infirmités résultant d'un séjour dans un local insalubre et humide ; celles consécutives à un séjour forcé dans un pays malsain ; les maladies endémiques ou épidémiques auxquelles le militaire a été exposé à l'occasion de son service, et aussi les maladies contractées en France, qui, tout en ne rentrant pas dans cette catégorie, ont été cependant aggravées par une affection endémique survenue antérieurement aux colonies.

III. — QUOTITÉ DES PENSIONS

Les droits à la pension sont différents suivant la classe dans laquelle sont rangées les blessures et infirmités. Il existe pour chaque grade un tarif de pension qui comprend un minimum généralement acquis à 30 ans de service (25 dans l'armée de mer) pour les officiers et 25 ans pour les non-officiers, et un maximum acquis à 50 ans de service et 45 ans pour les non-officiers (campagnes comprises); cette pension d'ancienneté se règle sur le grade dont le militaire est titulaire depuis au moins deux ans. La pension pour cause de blessures ou infirmités se règle aussi sur le grade dont le militaire est actuellement titulaire. Celles des deux premières classes donnent droit au maximum augmenté de 20 % pour les officiers et de 30 % pour les hommes de troupe; celles des 3^e et 4^e classes donnent droit au maximum de la pension du grade, quelle que soit la durée des services; celles de la 5^e classe donnent droit au minimum, mais celui-ci s'augmente pour chaque année de service ou de campagne du $\frac{1}{20^{\text{me}}}$ de la différence entre le maximum et le minimum, de telle sorte que le maximum est acquis à 20 ans de service, campagnes comprises; pour celles de la 6^e classe, la pension est fixée au minimum.

Si par une aggravation consécutive, les blessures ou infirmités qui ont donné droit à la retraite ou qui ont seulement motivé la réforme n^o 1, atteignent un des degrés de gravité spécifiés par la loi de 1831, il pourra être procédé

à une nouvelle liquidation de la pension ⁽¹⁾, mais la demande doit, à peine de déchéance, être adressée dans un délai de 5 ans, à partir du jour de la cessation d'activité ; la concession de la nouvelle pension doit être précédée de la visite et de la contre-visite réglementaires et de l'avis du Comité consultatif de santé.

IV. — DROITS DES VEUVES ET ORPHELINS

A. *Veuves*. — D'après la loi du 11 Avril 1831, les veuves des militaires ont aussi droit à pension dans certains cas prévus par l'art. 19 de la loi, et par quelques lois postérieures qui ont agrandi la limite primitivement fixée. Ce sont :

1° Les veuves des militaires tués sur le champ de bataille ou en service commandé ;

2° Les veuves des militaires dont la mort a été causée, soit par des événements de guerre, soit par des maladies contagieuses ou endémiques, aux influences desquelles ils ont été soumis par les obligations de leur service, pourvu que le mariage soit antérieur aux dits événements de guerre et à l'origine des dites maladies. La loi de 1831 exigeait que le mari eut péri à l'armée ou hors d'Europe, disposition peu équitable, qui faisait qu'un soldat mis hors de service à la suite de fatigues de guerre ou de colonies, pouvait, selon qu'il mourait pendant la traversée, ou une fois débarqué, laisser ou non des droits à sa veuve. La loi du

(1) Voir Décret du 10 Août 1886.

15 Avril 1885 supprima la condition de lieu pour le décès, celle du 8 Décembre 1905 a enfin supprimé la condition de lieu pour l'origine des maladies ;

3° Les veuves des militaires morts des suites de blessures ou d'accidents de service, pourvu que le mariage soit antérieur aux blessures ;

4° Les veuves des militaires morts en jouissance de la pension de retraite ou en possession de droits à cette pension, pourvu que le mariage soit antérieur de deux années au moins à la cessation de l'activité du traitement militaire du mari, ou qu'il existe un ou plusieurs enfants issus du mariage contracté antérieurement à cette cessation. Toutefois, si le mari a été retraité pour blessures ou infirmités, il suffit que le mariage dûment autorisé soit antérieur auxdites blessures ou à l'origine desdites infirmités (Loi du 28 Décembre 1895) ;

5° Les veuves des officiers ou assimilés morts en activité ou en non-activité après 25 ans accomplis de service (Lois du 10 Avril 1869 et 29 Mai 1875), pourvu que le mariage satisfasse aux conditions précédemment énoncées. Le mariage contracté par les militaires en activité doit d'ailleurs, pour ouvrir des droits à la pension, avoir été autorisé dans les formes prescrites par le Décret du 16 Juin 1808.

La veuve divorcée ou contre laquelle la séparation de corps a été prononcée ne peut prétendre à la pension militaire (Loi du 25 Juin 1864).

B. *Orphelins*. — D'après l'art. 24 de la loi du 11 Avril 1831, les enfants légitimes ont droit, après le décès de leur mère, ou lorsque celle-ci se trouve déchuë de ses droits, à un secours annuel égal à la pension que leur mère avait ou aurait eue, payable jusqu'à la majorité du plus jeune, la part des majeurs étant reversible sur la tête des mineurs. S'il existe des enfants issus d'un précédent mariage du militaire décédé, la pension est partagée par moitié entre la veuve et ces enfants, jusqu'à la majorité de ceux-ci ou jusqu'au décès de la veuve.

Les lois des 11 et 18 Avril 1831 avaient fixé les pensions des veuves des militaires et marins au quart du maximum de la pension d'ancienneté affectée au grade dont le mari était titulaire ; la loi du 20 Juin 1878 les a portées au tiers de ce maximum, et, pour les veuves des militaires et marins tués sur le champ de bataille ou dont la mort a été causée par des événements de guerre, à la moitié de ce maximum. Enfin, pour les non-officiers, la loi du 18 Juin 1879 a élevé cette pension à la moitié du maximum dans le premier cas et aux trois quarts de ce maximum dans le deuxième cas ⁽¹⁾.

Les veuves des marins, qui ont des droits analogues à celles des militaires de l'armée de terre, ont de plus droit à pension, à la différence des secondes, en raison des risques plus grands que comporte le service de mer, non seulement lorsque le mari a été tué, mais lorsqu'il a péri pendant un

(1) Voir la Procédure à suivre pour la justification des titres dans l'Instruction générale du 23 Mars 1897.

service requis ou commandé; si, par exemple, il s'est noyé, a disparu ou est mort de maladie foudroyante.

§ III. — Les gratifications de réforme

Tout militaire qui est devenu incapable de servir sans avoir l'ancienneté voulue, ou sans que ses infirmités ou blessures remplissent les conditions énoncées par la loi pour être admis à la retraite, est réformé. Toutefois l'officier peut, par anticipation, être retraits pour cause d'infirmités, à 25 ans de service au lieu de 30 ans (loi du 25 Juin 1861) (1); quant aux non-officiers, ils ont toujours droit à une retraite proportionnelle à 15 ans de service. Les droits des militaires réformés varient suivant qu'il s'agit des officiers ou des non-officiers.

Les officiers réformés après 20 ans de service, pour infirmités incurables qui par leur origine ne donnent pas droit à la retraite, jouissent d'une *pension de réforme* dont le taux est fixé à autant de fois le $1/30^{\text{me}}$ du minimum de la pension du grade (le $1/25^{\text{me}}$ pour l'armée de mer) que l'officier a d'années de service effectif; l'instruction est faite dans la même forme que pour la pension de retraite, mais l'avis d'un Conseil d'enquête est nécessaire; cette

(1) Par mesure transitoire autorisée par les dernières lois de finance, les officiers peuvent dans une certaine proportion fixée chaque année, profiter sur leur demande de la retraite à 25 ans.

pension est viagère, mais non réversible sur la veuve ou sur les enfants. Si l'officier n'a pas 20 ans de service, il a droit à une *solde de réforme* fixée aux $\frac{2}{3}$ du minimum de la pension de retraite de son grade (la $\frac{1}{2}$ si la réforme est prononcée pour cause de discipline) pendant un temps égal à la moitié de la durée de ses services effectifs (loi du 17 Août 1879) ; la loi du 21 Mars 1905 a étendu cette mesure aux sous-officiers de toutes armes, qui, après avoir servi cinq ans comme rengagés, seront réformés avant d'avoir acquis des droits à la pension proportionnelle (art. 65) ; ils recevront une solde égale au montant de la pension proportionnelle du grade.

Les hommes de troupe dont les blessures ou infirmités proviennent du service n'ont droit à pension que si celles-ci mettent le militaire dans l'impossibilité de subvenir à sa subsistance. Or, entre l'impossibilité de subvenir à sa subsistance et la faculté complète de travail, il existe une situation intermédiaire qui consiste dans une diminution partielle de la faculté de travail, situation dont il semble assez juste que l'État tienne compte au militaire pendant tout le temps qu'il n'a point recouvré tous ses moyens. Le principe d'une indemnité à leur donner remonte à l'origine de la législation militaire ; consacré en termes formels par l'ordonnance du 27 Août 1814, il fit l'objet de règles fixes qui sont restées en vigueur après la loi du 11 Avril 1831, et d'après lesquelles la quotité des gratifications de réforme était fixée à la $\frac{1}{2}$ du minimum de la pension de retraite

correspondant au grade, somme payée une fois pour toutes.

En 1853, sur les ordres de l'Empereur, le Ministre avait décidé que ce secours serait susceptible d'être renouvelé la deuxième année, sur la proposition des généraux divisionnaires. Une décision impériale du 3 Janvier 1857 a institué la gratification de réforme renouvelable, en lui laissant le caractère de récompense nationale, de dédommagement pécuniaire, qui, pour être légitime, ne doit pas être viager, mais doit disparaître avec la cause qui l'a motivé. La gratification de réforme renouvelable n'est pas un secours de taux facultatif, mais une allocation fixée suivant le grade du titulaire. Elle est accordée par décision ministérielle dans la limite des crédits budgétaires ; elle est incessible et insaisissable, mais ne donne aucun droit de reversibilité à la veuve et aux orphelins.

Pour les hommes présents sous les drapeaux, la proposition pour la réforme n° 1 implique la proposition pour la gratification de réforme. Les justifications sont les mêmes que pour l'admission à la retraite et comportent : un certificat d'origine, un examen devant le Conseil d'administration avec certificat médical de visite, une vérification devant la Commission de réforme avec certificat médical de contre-visite ; les conclusions émises par le Conseil et par la Commission doivent être nettes, précises et motivées. Les mémoires de proposition sont transmis au Ministre de la Guerre, et soumis à l'examen du Comité technique de santé

qui donne son avis sur la suite qu'ils comportent ; la réforme n° 1 est ensuite concédée avec ou sans gratification par décision ministérielle.

La gratification renouvelable accordée d'abord pour deux années, peut être successivement continuée par périodes semblables, suivant le résultat de l'examen physique des titulaires, qui sont appelés à cet effet à subir une visite tous les deux ans ; au moment des tournées cantonales des Conseils de révision, les membres militaires se réunissent en Commission extraordinaire de réforme, et donnent leur avis sur la suppression de l'allocation ou son maintien pendant deux nouvelles années.

La gratification renouvelable ne peut être convertie en gratification permanente que lorsque les infirmités qui ont motivé sa concession sont devenues incurables, après une visite bisannuelle, c'est-à-dire deux ans après l'admission ou la réadmission à l'allocation, sur proposition de la Commission de réforme et sur avis favorable du Comité technique de santé. Cette conversion est prononcée par décision ministérielle et dispense les titulaires de toute visite médicale ultérieure. Le Ministre peut d'ailleurs en prononcer le retrait ou la suspension dans le cas d'indignité, de mauvaise conduite ou de guérison constatée.

Une gratification peut être convertie en pension, à la suite d'aggravation de blessures ou d'infirmités, pourvu que la demande soit formée dans un délai de cinq ans, à compter du jour de la cessation d'activité.

Le taux annuel de la gratification de réforme est fixé invariablement suivant le grade ; élevé à cinq reprises différentes, il représente actuellement la moitié des pensions minima d'ancienneté des divers grades (Circulaire du 26 Avril 1900).

Le décret du 13 Février 1906 a créé des échelons dans le taux des gratifications, qui comprennent maintenant trois catégories. Lorsque les blessures reçues ou les infirmités contractées au service par un militaire non-officier ne remplissent pas les conditions requises par l'art. 14 de la loi du 11 Avril 1831 pour lui donner droit à la pension de retraite, mais qu'elles sont cependant de nature à réduire d'une façon appréciable ses facultés de travail, le Ministre de la Guerre est autorisé à concéder une gratification renouvelable, dont le taux est ainsi fixé :

1^{re} catégorie : Pour une réduction d'au moins 30 % des facultés de travail, la $\frac{1}{2}$ du minimum de la pension d'ancienneté du grade ;

2^e catégorie : Pour une réduction d'au moins 20 %, le $\frac{1}{3}$ de ce minimum ;

3^e catégorie : Pour une réduction d'au moins 10 %, le $\frac{1}{6}$ de ce minimum.

Cette gratification accordée en principe pour deux années, peut être renouvelée, convertie en gratification permanente ou en gratification d'une autre catégorie. Elle peut être retirée pour inconduite.

CHAPITRE II

SECOURS ACTUELS AUX MILITAIRES INVALIDES

§ 1^{er}. — Secours provenant de l'État

En dehors de la solde temporaire allouée aux officiers et aux sous-officiers dans les circonstances que nous avons indiquées, les militaires réformés n'ont aucun *droit*, lorsque la cause de leurs blessures ou de leurs infirmités n'est pas une conséquence du service. Le Ministre de la Guerre dispose cependant chaque année d'un crédit, portant le nom de fonds de secours, voté et mis à sa disposition, destiné à venir en aide aux anciens militaires ou agents du Département de la Guerre, à leurs veuves, enfants, ascendants, qui sont dans le dénûment ou dont les ressources sont notoirement insuffisantes. Le Ministre admet ou rejette les demandes qui lui sont adressées.

En principe, ces *secours* ont un caractère *éventuel*, et sont donnés une fois pour toutes, sans constituer un droit ultérieur, mais ils peuvent être renouvelés à la suite de

nouvelles demandes. Le taux en est fixé par le Ministre et n'est jamais inférieur à 50 fr. Il peut être accordé même à des personnes déjà munies de pensions ⁽¹⁾.

Dans certains cas les *secours* peuvent avoir un caractère *permanent* bien que toujours facultatif, et peuvent être considérés comme un dédommagement à la perte fortuite de droits presque acquis à la pension, pour les personnes malheureuses et dignes d'intérêt. Ces secours permanents peuvent être accordés : 1° à des officiers retirés sans pension après 20 ans de services honorables, qui sont âgés, infirmes ou dans une position précaire ; 2° à d'anciens sous-officiers et soldats ayant passé 20 ans sous les drapeaux ; 3° à d'anciens militaires amputés ou aveugles, qui ont été réformés sans pension, l'aggravation de leur état ayant eu lieu lorsque le droit à pension était prescrit ; 4° à des veuves ou orphelins d'anciens militaires décédés après 20 ans de service n'ayant ni pension ni secours annuel et dont la situation de fortune et de famille est digne d'intérêt. Les propositions sont faites par les généraux qui adressent aussi deux fois par an au Ministre un état nominatif des titulaires de la région, en indiquant les changements de situation, ces secours devant être supprimés pour cause d'indignité ou lorsque l'infortune qui les a motivés vient à cesser ⁽²⁾.

(1) Voir pour les formalités à remplir l'Instruction ministérielle du 1^{er} Août 1890.

(2) Voir Instruction ministérielle du 27 Août 1886.

En dehors des crédits budgétaires qui sont à la disposition du Ministre de la Guerre, il faut citer la *Caisse des Offrandes nationales* en faveur des armées de terre et de mer, fondée par décret du 18 Juin 1860 et déclarée d'utilité publique la même année ; d'abord œuvre particulière, entretenue par des ressources propres et des donations privées, en vue d'améliorer le sort des victimes des guerres, elle a été transformée en Institution d'État. Ses ressources proviennent d'abord des souscriptions faites en faveur des militaires blessés de nos armées, lors des guerres de Crimée et d'Italie. Elles se sont accrues en 1870 de dons et des sommes votées par le Corps législatif. Réorganisée par la loi du 27 Novembre 1872 et le décret du 9 Janvier 1873, elle est gérée par la Caisse des Dépôts et Consignations ; un Comité supérieur, dont le Ministre de la Guerre est président, dirige, surveille et contrôle les opérations ; son rôle a été fixé de nouveau par un décret du 31 Octobre 1880. Cette Caisse secourt, après préférence accordée aux amputés, les militaires retirés du service dans des conditions dignes d'intérêt, ainsi que leurs femmes, enfants, ascendants. Tous les deux ans, un rapport est adressé au Président de la République sur la situation et les opérations de cet établissement. Les revenus de cette Caisse un peu supérieurs à un million et demi, correspondent à un capital moyen de 50 millions. Ils sont distribués en rentes viagères, suppléments de pension (ceux-ci absorbant environ les $\frac{2}{3}$ des revenus), secours permanents et secours éventuels.

Il existe depuis 1884 au budget du Ministère de la Guerre, un crédit spécial destiné à être réparti entre les anciens militaires ayant accompli 14 années de service antérieurement à la loi du 23 Juillet 1881 qui a fondé le droit à la pension proportionnelle après 15 ans de service. Ce crédit successivement accru s'est maintenu depuis 1901 au chiffre de 650.000 fr. Les *secours* provenant de ce fonds, d'abord accordés au début aux militaires nécessiteux à la suite d'enquêtes faites par la gendarmerie, ont été transformés en 1901 en *allocations* réservées à tous les anciens militaires ayant accompli 14 ans de service, non pourvus de pension ou d'emplois publics, et payant moins de 10 fr. de contribution personnelle-mobilière en principal. L'année suivante, en 1902, ces restrictions qui avaient donné lieu à des difficultés et à des réclamations sans nombre furent supprimées, et un *droit* véritable à allocation fut reconnu pour tous les militaires sans distinction, ayant accompli 14 années de service antérieurement à la loi du 23 Juillet 1881. Ces allocations varient en moyenne de 50 à 60 fr. Des demandes ont été faites, à différentes reprises, à la Chambre, pour leur relèvement. A la séance du 5 Mars 1906, celle-ci a adopté le projet de MM. G. Berry et Galpin, d'assurer à tous les militaires non retraités, ayant 14 ans de service, une pension de 100 fr. au minimum. Le 10 Décembre 1906, M. de l'Estourbeillon rappelle que le projet n'a pas encore abouti. (1)

(1) Voir *Journal Officiel* du 6 Mars et du 11 Décembre 1906.

L'État ne se contente pas de distribuer des secours aux anciens militaires ou à leurs familles, lorsqu'ils sont besogneux ; il pratique aussi l'assistance vis-à-vis des familles de ceux qui le servent actuellement, et pour lesquelles l'absence d'un soutien cause une gêne sérieuse ; l'État atténue par des mesures de faveur ce qu'a de rigoureux pour certains l'égle répartition de la charge militaire. A la dispense partielle de service, la loi de 1905 a substitué une indemnité journalière de 0 fr. 75, payée par l'État aux familles pendant tout le temps de présence sous les drapeaux de ceux qui ont été reconnus être des soutiens indispensables. Ces allocations, ayant le caractère d'un secours alimentaire, sont insaisissables ; mais elles sont limitées à la proportion de 10 % du contingent (8 % avant l'incorporation, 2 % après) ; la désignation est faite par des Conseils départementaux ; un fonds spécial est prévu à cet effet au budget de la Guerre. Le système qui consiste à fixer ce tant pour cent paraît assez commode au point de vue budgétaire, mais il semblerait plus logique et moins arbitraire de déterminer avec précision, une fois pour toutes, les cas où l'allocation devrait être accordée. On se demande aussi pourquoi le fonds sur lequel elle est prélevée fait partie du *Budget du Ministère de la Guerre*. Que le Ministère de la Guerre soit appelé à indemniser les militaires qui ont eu à souffrir *du fait du service militaire*, on le conçoit aisément, mais qu'il ait à indemniser certaines familles, parce que le service militaire, qui est une charge

publique et obligatoire, les prive d'un soutien, cela se conçoit moins ; ce qui cause un préjudice à ces familles, ce n'est pas le fait militaire, mais le système égalitaire de la loi, auquel le Ministère de la Guerre est complètement étranger. La conséquence de cette imputation de fonds, c'est que l'allocation dont nous venons de parler cesse, quand le jeune homme qui la motive vient à décéder ou à être réformé, c'est-à-dire au moment où elle serait le plus utile, et où la famille atteinte en aurait le plus grand besoin ; le lien militaire une fois rompu, l'Administration militaire juge que le rôle d'assistance ne lui appartient plus. Les réservistes et territoriaux, en dehors de dispenses de périodes, qui peuvent être accordées jusqu'à concurrence de 6 % du nombre des hommes convoqués dans la subdivision, peuvent faire accorder à leurs familles une allocation journalière analogue à la précédente, de même quotité, et dans la même proportion, sur un crédit spécial prévu au *Budget du Ministère de l'Intérieur*. Ces divers crédits budgétaires réservés à l'assistance, gagneraient à être centralisés dans un Ministère spécial d'assurance et d'assistance sociales.

§ II. — Secours provenant des Œuvres privées

La plus importante de toutes les œuvres d'assistance privées est celle de la *Croix-Rouge* qui a pour but d'organiser dans chaque pays des Comités destinés à seconder

l'action des corps militaires de santé en campagne. Trois Sociétés en France font partie de la *Croix-Rouge* ; reconnues d'utilité publique, elles possèdent une réserve de 12 millions et demi. La plus riche et la plus ancienne est la *Société de Secours aux blessés* ; créée en 1865, elle a distribué plus de 3 millions aux victimes de la guerre de 1870, dépensé plus d'un million aux colonies, et donné 600.000 francs aux *Croix-Rouges* étrangères. L'*Union des Femmes de France* date de 1882 ; elle consacre 20 % de ses ressources aux victimes des désastres publics en France, le reste au service de l'assistance militaire ; elle a distribué en argent et en nature plus de 1.200.000 francs et attribué 210.000 francs aux victimes des sinistres. L'*Association des Dames françaises*, fondée en 1879, moins riche que les précédentes, distribue des secours en cas de catastrophe et d'épidémie et adresse aussi des envois importants aux troupes coloniales.

La *Croix-Verte française*, fondée en 1888, a pour but d'assister en temps de paix nos troupes coloniales, et de permettre aux blessés d'éviter les hospices d'indigents. Elle soigne, nourrit, habille, réconforte les soldats coloniaux débilisés et leur cherche des situations ; elle possède un dortoir-réfectoire de 36 lits à Paris, un asile de 50 lits à Nancy et une maison de convalescence de 150 lits à Sèvres.

La *Maison du Soldat*, fondée en 1895, est un bureau de placement gratuit, qui a pour but d'arracher à la misère les

soldats libérés et de leur procurer du travail. Elle leur donne 2 francs par jour jusqu'à leur placement, et distribue des vêtements aux plus pauvres.

L'*OEuvre des Pensions militaires* aide les militaires et marins infirmes ou leurs parents à faire valoir leurs droits à pension, secourt les nécessiteux et leur permet, au moyen d'avances, d'attendre la solution de la requête.

L'*Association nationale pour les Retraités militaires* fondée en 1882 est un office de placement gratuit pour les anciens militaires qui sollicitent du travail et des emplois.

Pour les marins, plusieurs asiles ont été créés : à Berck-sur-Mer, à Bréviler, près Sainte-Adresse, à Marseille, à la Baune, près Rochefort ; les vieux marins admis dans ce dernier sont logés, nourris et entretenus moyennant 1 fr. par jour, des concessions de faveur étant faites à ceux dont la pension n'atteint pas 400 fr.

La plupart des Œuvres militaires allient l'assistance à la Mutualité. Parmi celles qui relèvent particulièrement de la Mutualité, il en est une qui, par la largeur de sa conception et par son caractère national, se distingue au premier rang.

Les *Vétérans des armées de terre et de mer* comprennent plus de deux milliers de sections avec près de 300.000 adhérents. Cette association, fondée en 1893, a pour but d'entretenir chez tous les Français le culte de la Patrie, et d'assurer à ses membres au moyen des ressources provenant des cotisations et des versements annuels faits par les membres

honoraires, une retraite pour leurs vieux jours. On y distingue : les *Vétérans* proprement dits, c'est-à-dire les militaires ayant servi avant et pendant la guerre de 1870, qui reçoivent une pension de retraite au bout de 10 années de versement, les *sociétaires* ayant servi depuis 1870 qui ne touchent une pension qu'après 20 ans (cette différence se justifiant par ce fait que les premiers ont généralement un âge double des seconds), les *pupilles* qui n'ont pas encore été soldats et qui viennent puiser parmi leurs aînés des sentiments de discipline et de patriotisme. Vétérans et sociétaires ont à verser un droit d'admission de 5 fr. et une cotisation annuelle de 12 fr., les pupilles un droit d'admission de 1 fr. et une cotisation annuelle de 3 fr., dont ils sont exonérés pendant le temps passé sous les drapeaux. La Société possède actuellement 22 millions, et sert 1200 pensions annuelles de 50 fr.

Il existe à Paris et en Province un grand nombre d'Œuvres de mutualité militaire, qui ont pour but d'établir des liens de solidarité entre les anciens militaires et marins, de venir en aide aux infirmes, d'aider les veuves et les orphelins.

L'*Union des frères d'armes*, Société de secours mutuels pour les anciens militaires blessés, reçoit les offres d'emploi, donne des soins gratuits en cas de maladie, une indemnité de 2 fr. pendant 90 jours, de 1 fr. pendant 90 autres jours, rend les derniers honneurs aux décédés, et au moyen d'un versement annuel de 4 fr. (denier à la

veuve) assure un secours à la famille. La *Fédération nationale des médaillés militaires*, la *Fédération nationale des anciens sous-officiers* sont des Associations mutuelles de retraite. L'*Union centrale des officiers retraités* est une Société de prévoyance dont le but est de donner des soins médicaux, de pourvoir aux obsèques, d'accorder aide et protection aux veuves, enfants et ascendants, de créer un office gratuit de placement, et de faire des avances remboursables aux officiers passant à la retraite. La *Caisse des retraites des officiers de réserve et de l'armée territoriale* assure à ses adhérents une pension après 15 années de versements et à 55 ans d'âge. Plusieurs Sociétés militaires ont pour but unique d'entretenir des sentiments de camaraderie et de confraternité, par des réunions fréquentes, et de rendre les derniers devoirs à ceux qui ne sont plus ; quelques-unes y adjoignent un principe de secours mutuel.

Presque tous les corps de troupes possèdent des *Sociétés régimentaires* ; ces Sociétés qui primitivement avaient surtout le rôle de cimenter d'une façon durable les liens de la camaraderie sont devenues de véritables Sociétés de mutualité militaire. L'*Union des Sociétés régimentaires*, qui comprend plus de 70 Sociétés régimentaires, a été fondée le 8 Juillet 1897 par le colonel de Villebois-Mareuil dans un but de groupement et d'aide mutuelle. Elle compte plus de 500,000 adhérents ; elle crée et développe les Sociétés régimentaires, trouve emploi aux Sociétaires

récemment libérés et possède une Caisse de solidarité amicale, alimentée par des dons et cotisations ; elle a été consacrée en Mai 1905 par le Président de la République. Œuvre de solidarité et d'assistance, elle aide efficacement sans distinction de grade, d'opinion, de religion, ceux qui sont dans une position gênée ou difficile ; elle procure à ses membres des avantages moraux et matériels : caisse de retraite, assurance mutuelle en cas de décès, service médical gratuit, conseils juridiques et industriels, remises sur les chemins de fer et chez les commerçants, placement gratuit, etc. ; mais elle a aussi un but d'utilité militaire, en entretenant l'esprit de corps, la pratique du tir, et en organisant des cours et conférences militaires. En Juillet 1906 a eu lieu au Palais des Invalides le 4^e Congrès des Sociétés régimentaires et des Sociétés d'anciens militaires ; on s'y est surtout occupé de la transformation des Sociétés d'anciens militaires en Sociétés de secours mutuels, et de la création, à la *Fédération nationale*, d'une vaste Société de mutualité comprenant autant de divisions qu'il y a de modes de mutualité dans l'armée. Cette Fédération comprend 147 Sociétés et s'occupe, en dehors de la Mutualité, d'instruction prérégimentaire et postrégimentaire (tir, cours et conférences, etc.). Pour des raisons budgétaires, l'organisation des Fédérations régionales que la Fédération nationale avait proposée à l'adoption du Ministre de la Guerre a été rejetée.

§ III. — L'Assistance organisée pour les Marins professionnels

Les règles concernant l'armée de terre, relatives aux indemnités allouées à la suite d'invalidité provenant du service, s'appliquent à l'armée de mer, les unes directement, les autres en vertu de dispositions administratives analogues. Mais à côté du risque militaire proprement dit auquel sont exposés les marins pendant leur temps de service dans la flotte se place le risque de mer auquel est soumis tout homme exerçant la profession de la navigation. La nécessité pour l'État d'avoir un personnel nombreux habitué à la mer pour monter ses vaisseaux de guerre comme ses navires marchands l'a amené à créer au profit de notre population côtière *l'Inscription maritime*, qui comprend les inscrits provisoires dès l'âge de 10 ans, les inscrits définitifs à partir de 18 ans, s'ils ont 2 ans de petite pêche ou 18 mois de navigation, les inscrits hors de service après 50 ans d'âge. En échange des conditions particulièrement dures exigées d'eux pour le service de la flotte, l'État concède aux inscrits certains avantages : celui de pouvoir seuls être embarqués à bord des bâtiments de commerce français, le monopole de la pêche dans les eaux françaises, l'exception de redevancé et patente pour la vente des produits de pêche, des concessions temporaires de plage pour parquages et pêcheries, enfin des pensions de demi-solde acquises au bout d'un certain temps et reversibles en partie sur les veuves et orphelins.

Louis XIV, dans le même temps où il fondait l'Hôtel des Invalides, créa l'hôpital de Rochefort, destiné spécialement aux marins invalides. Peu après, Colbert, dans une ordonnance du 15 avril 1689, jeta les bases d'une vaste organisation destinée à secourir toute la population maritime ; créée d'abord pour les marins qui se consacraient au service de l'État, elle fut étendue plus tard à tous les gens de mer, à leurs veuves et à leurs enfants. La Caisse prit le nom de *Caisse des Invalides de la Marine*, et, au moyen de diverses recettes et retenues, fut chargée de distribuer aux marins invalides une *demi-solde*, ou moitié de leur paye d'activité au service, d'où le nom de demi-soldiers qui désigne encore aujourd'hui les pensionnés de cette catégorie. Après avoir subi différents remaniements pendant la Révolution et l'Empire, elle a été reconstituée sur ses bases primitives, et maintenue par la loi du 18 Avril 1831. Placée sous l'autorité directe du Ministre de la Marine, gérée par un personnel spécial, elle comprend trois Caisses : la *Caisse des prises*, la *Caisse des Gens de mer*, et enfin la plus importante de toutes, la *Caisse des Invalides*, chargée de payer les demi-soldes, gratifications et secours aux marins et à leur famille.

Les principales sources qui alimentent la Caisse des Invalides, sont : La retenue de 3 % sur toutes les dépenses du personnel et du matériel de la marine ; la retenue de 3 % sur les gages des marins de commerce naviguant au salaire ; pour ceux naviguant à la part, une retenue mensuelle

différente pour le capitaine ou patron, pour l'officier marinier et pour le soldat ; une taxe annuelle perçue par tonneau sur les bateaux de pêche ; enfin, d'importantes subventions du Trésor.

La dépense la plus considérable de la Caisse est celle des *demi-soldes* et pensions qui en sont dérivées. La demi-solde est, à proprement parler, une pension allouée en compensation des charges imposées par l'Inscription maritime. Elle est accordée aux seuls marins inscrits réunissant 25 ans accomplis, soit de service pour le compte de l'État, soit de navigation sur les bâtiments de commerce ; la pension ne peut être réclamée avant l'âge de 50 ans accomplis, à moins que des infirmités évidentes ne les mettent dans l'impossibilité absolue de naviguer. Cet état doit être constaté par la Commission spéciale de réforme du chef-lieu du sous-arrondissement maritime du réclamant. La veuve reçoit une pension fixée à la moitié du maximum de celle du mari ; à son décès, ou si elle est déchue de ses droits, les enfants reçoivent un secours annuel de même quotité, reversible des aînés sur les plus jeunes, jusqu'à ce que le dernier ait atteint 21 ans. Enfin, il est alloué aux marins demi-soldiers ou à leurs veuves, pour chaque enfant âgé de moins de 10 ans, un supplément annuel déterminé par le tarif annexé à la loi du 11 Avril 1881. La Caisse est chargée encore de payer les gratifications de réforme permanentes ou renouvelables et les secours accordés aux marins et agents du Département de la Marine et à leurs

familles, déterminés par des règlements analogues à ceux de l'armée de terre ; elle verse en outre la somme annuelle de 600 francs à l'hospice de Rochefort pour l'entretien de 12 veuves infirmes et de 40 orphelins.

Les pensions de *demi-solde* payées par la Caisse des Invalides de la Marine aux marins du commerce qui exercent la navigation maritime à titre professionnel, ne peuvent pas, à la différence des pensions civiles ou militaires, être considérées comme la *rémunération* de services effectivement rendus, puisqu'elles peuvent être accordées même à des marins qui n'ont jamais navigué que sur des bâtiments de commerce ; elles représentent plutôt la *compensation* de l'obligation imposée aux inscrits, de rester jusqu'à 50 ans disponibles pour le service de la flotte de guerre, et la *récompense d'une navigation réellement professionnelle*. Le taux en est d'ailleurs peu élevé ; il varie de 214 à 350 fr., celui des capitaines de 600 à 900 fr., bon nombre de marins et de familles de marins sont réduits afin de faire face aux infirmités ou à la vieillesse à recourir à la charité privée ; aussi la *Fédération nationale des Inscrits* a-t-elle tout récemment émis le vœu que le chiffre des pensions fut élevé à 600 fr. après 25 ans de service pour les non gradés, à 2.000 fr. pour les capitaines au long cours.

En raison de la nouvelle loi de deux ans, l'État se trouve, pour le recrutement de sa flotte, engagé à chercher à ne pas imposer en principe dans l'armée de mer un service

plus long et plus pénible que dans l'armée de terre ; mais les complications que comportent l'armement et le machinisme de nos grands vaisseaux actuels, l'apprentissage assez long qu'ils nécessitent, exigent le concours d'un personnel nombreux et stable de spécialistes, qu'il est indispensable d'attirer, de retenir et de fixer dans la marine par des avantages qui doivent être d'autant plus sensibles que les risques courus sont plus grands ; aussi l'État favorise-t-il de plus en plus les engagements de 5 ans : solde plus élevée, haute-payé après 3 ans, primes, emplois civils après 10 ans, retraites proportionnelles après 15 ans, majoration des pensions de demi-solde acquises à 45 ans d'âge après 300 mois de navigation, pour les inscrits ayant servi l'État pendant 5 ans. Enfin une loi récente a amélioré le sort des inscrits en complétant le but poursuivi par la Caisse des Invalides, et en cherchant à assurer les marins contre le risque de mer.

La loi du 21 Avril 1898 organise au profit des inscrits une sorte *d'assurance* contre les risques et accidents professionnels par l'institution d'une *Caisse de prévoyance*. Celle-ci ne fait pas double emploi avec la Caisse des Invalides qui n'accorde en principe de pension qu'après 300 mois de navigation et 50 ans d'âge. Basée sur un principe exclusivement humanitaire, elle permet, quelle que soit la durée des services, d'allouer des indemnités ou des pensions d'infirmité aux marins victimes d'accidents professionnels ou devenus prématurément invalides. Cette Caisse est

investie de la personnalité civile et constitue un établissement public annexé à la Caisse des Invalides, mais ayant une existence propre, indépendante de celle-ci, et alimentée par une cotisation spéciale des inscrits. Tous les inscrits atteints de blessures ou de maladies, causées directement par un accident ou par un risque de la profession, survenues pendant la durée du dernier embarquement sur un navire français, et les mettant dans l'impossibilité absolue et définitive de continuer la navigation ont droit à une pension viagère dite demi-solde d'infirmité, fixée suivant un tarif. Si l'impossibilité de continuer la navigation n'est pas définitive, ils reçoivent une indemnité temporaire ou renouvelable. Les veuves, en cas de décès survenu par suite des causes précitées, ont certains droits; les orphelins ont les mêmes droits et en jouissent jusqu'à ce que le plus jeune ait 16 ans accomplis. Un supplément annuel est payé aux inscrits ou à leurs veuves, pour chaque enfant de moins de 10 ans. Lorsque l'inscrit ne laisse ni veuve ni orphelins, certains secours sont accordés aux ascendants âgés d'au moins 60 ans. Les pensions sont réduites de moitié, si les intéressés jouissent de pensions militaires.

L'inscrit, ses ayants cause, ou la Caisse nationale de prévoyance subrogée à leurs droits, peuvent d'ailleurs demander directement, suivant les principes et règles du droit commun, des indemnités aux personnes responsables des faits intentionnels ou fautes lourdes ayant déterminé

les accidents dont les inscrits auront été victimes. Ces indemnités viendront en déduction des sommes à payer en vertu de cette loi, qui laisse toute sa force aux dispositions des articles 1382 et suivants du Code civil; la coopération de l'armateur à la Caisse d'assurance ne le dégage, en effet, en rien des obligations qu'entraîne pour lui le fait intentionnel ou la faute lourde. La loi du 21 Avril 1898, tout en complétant l'œuvre de la loi du 9 Avril 1898 qui ne vise pas les industries maritimes, la pêche et la navigation, s'appuie sur un principe différent : l'une repose sur la *responsabilité du patron* en matière d'accidents de nature professionnelle, l'autre sur l'*assurance obligatoire*. Tandis que l'indemnité accordée par la première est supportée par le patron, celle accordée par la seconde provient des cotisations des participants, tous les inscrits à partir de 10 ans étant obligatoirement et exclusivement englobés dans une vaste association. Le versement des armateurs et patrons a plutôt le caractère d'une subvention que d'une obligation formelle d'assurance. L'État, par son contrôle, assure l'exécution du principe de l'obligation qui semble nécessaire, en raison des risques exceptionnels auxquels sont exposés les marins et de leur imprévoyance naturelle. Ce principe d'obligation existe aussi dans la *Caisse des Invalides*, mais tandis que celle-ci, organisée par l'État dans un but d'*encouragement professionnel*, n'accorde de pension qu'après une certaine carrière maritime, celle-là instituée dans un *but d'assurance mutuelle*,

visé exclusivement le *risque-invalidité*. Œuvre humanitaire au premier chef, elle sert aussi très favorablement les intérêts de l'État, en fortifiant les liens de solidarité dans les industries maritimes où se recrutent les équipages de la flotte.

Un projet de loi adopté par la Chambre des députés, et actuellement soumis au Sénat, apporterait à la loi précédente diverses modifications qui en changeraient complètement le caractère, en la rapprochant davantage de la loi du 9 Avril 1898 :

1° Le projet assimilerait aux inscrits, au point de vue du *risque de mer*, tout le personnel français embarqué : commissaires, médecins, économes, assimilés, domestiques, etc., qui, dans le cas où la protection de la loi du 9 Avril 1898 leur manque, ne sont pas garantis contre ce risque ;

2° La Caisse de prévoyance serait alimentée d'abord par la cotisation des participants, la loi étant avant tout une loi de prévoyance et de mutualité, par certaines subventions et par la taxe de l'armement. La part contributive de l'armateur, plus élevée, *l'exonérerait de la responsabilité du fait de l'équipage* (art. 1384 Code civ. et 216 Code comm.) et lui ferait ainsi un régime de complète assurance et d'entière sécurité. L'armateur ne répondrait plus en effet que de sa faute personnelle, intentionnelle ou inexcusable, et sous déduction des indemnités et pensions dues par la Caisse de prévoyance ;

3° La Caisse assurerait *contre tout accident*, ayant sa cause directe dans un risque de la profession, survenu pendant la durée d'un embarquement sur un navire français ou s'y rattachant étroitement, en excluant la fraude et la mauvaise foi. La loi du 21 Avril 1898 n'accorde de pension d'infirmité qu'en cas d'impossibilité absolue et définitive de continuer la navigation. La loi proposée admet *deux catégories* de pensions, et distingue l'incapacité de travail absolue et permanente de l'incapacité partielle et permanente. Dans un sentiment d'humanité et de justice elle élève aussi le tarif des pensions. L'indemnité temporaire deviendrait journalière et égale au 1/365^{me} de la pension de 4^{re} catégorie ;

4° La loi nouvelle permettrait de *cumuler* les pensions ou allocations avec les pensions civiles ou militaires et demi-soldes accordées sur les fonds de l'État ou sur ceux de la Caisse des Invalides de la marine. De plus tout titulaire d'une pension du 2^e degré, qui ayant continué à naviguer professionnellement n'aura pu réunir à 55 ans d'âge les 300 mois de navigation exigés par la loi du 11 avril 1881 pour avoir droit à une pension sur la Caisse des Invalides, aura droit à la transformation de sa pension d'infirmité du 2^{me} degré en une pension d'infirmité du 1^{er} degré ;

5° Le système de la capitalisation adopté par la loi du 21 Avril 1898 serait abandonné et le paiement des pensions serait prélevé sur le montant des ressources annuelles.

CHAPITRE III

INSUFFISANCE DE LA LÉGISLATION EN COURS

L'État a assumé vis-à-vis des militaires, en matière de pensions, une responsabilité financière de plus en plus grande. Non seulement il a organisé pour eux un régime d'assistance, mais il a érigé en leur faveur, en 1831, le principe de l'*assurance* contre certains risques, qu'il n'a appliqué qu'en 1853 aux fonctionnaires, et qu'il n'a étendu qu'à une époque récente aux entreprises privées. Sans doute, l'idée fondamentale de la loi de 1831 est une idée de *rémunération* de services rendus, mais cette loi n'en a pas moins, en fait, sinon introduit le mot, du moins mis en œuvre, la première, les principes absolument nouveaux pour cette époque du *risque* professionnel. Cette loi, complétée par l'institution des gratifications de réforme, après avoir constitué un sérieux progrès, retarde maintenant sur notre Droit moderne. Le risque professionnel est conçu de toute autre façon qu'il y a trois quarts de siècle. Les idées de justice réparative et distributive se sont développées,

élargies et précisées. Cette loi nous paraît maintenant incomplète et rigoureuse ; nous allons passer en revue les principales critiques qui lui ont été adressées ; nous verrons qu'elle n'est ni juste, ni équitable, qu'elle est à peu près étrangère à l'idée réparative, qu'elle ne cadre plus ni avec nos institutions juridiques, ni avec nos institutions militaires, et qu'elle constitue maintenant dans notre Droit un véritable anachronisme.

§ I^{er}. — Droits des militaires insuffisamment garantis

La loi de 1831 se contente de poser quelques principes généraux, et laisse ensuite le Ministre agir à son gré ; or, l'Administration est surtout formaliste ; aussi les détails de procédure sont-ils parfaitement réglés, tandis que les questions de fond sont souvent mal définies, et les droits des militaires limités d'une façon vague. Dans des cas nombreux, l'esprit du médecin flotte incertain entre la crainte d'être trop large et celle de ne pas l'être assez, et la 6^e classe de pension est ainsi fatalement accordée à des hommes qui ne la méritent pas complètement, et est refusée à beaucoup d'autres qui la méritent en partie ⁽¹⁾.

(1) Voir De Riencourt. *Les Militaires blessés et invalides*. Paris, Dumaine 1875. 2 vol. 1^{er} vol., p. 101.

L'État, en créant des *pensions temporaires*, ne risquerait pas de donner des pensions trop tôt et mal à propos. Le *Conseil de Santé*, qui en fait prononce presque souverainement, maintient dans l'armée l'unité d'appréciation, mais il se borne à examiner des pièces sans faire venir l'intéressé, et ces pièces sont souvent insuffisantes pour former une opinion. Il en est de même du *Conseil d'État*, qui a non seulement à examiner la procédure, mais à remonter à la source d'informations et à vérifier si le militaire a été blessé dans des circonstances qui permettent d'allouer la pension ; or, il semble que la base si importante des droits ait été quelque peu négligée ; poussé par l'esprit de centralisation, on a simplifié l'enquête et la visite qui sont les opérations décisives, et on a compliqué les formalités subséquentes qui s'accomplissent hors de la présence de l'intéressé.

Le militaire, pour faire valoir ses droits s'adresse en première instance au Ministre de la Guerre qui, après une enquête dirigée par les chefs hiérarchiques (à laquelle seuls ces chefs prennent part), et après plusieurs expertises médicales dressées exclusivement par les médecins militaires, juge la question de savoir : si l'accident est arrivé en service commandé, si l'infirmité a été causée par le service, si l'infirmité est grave et incurable, si elle peut être rangée dans une des six classes prévues, et enfin, si, étant de la sixième, elle met le militaire hors d'état de pourvoir à sa subsistance. « A aucun moment, dit

» M. Mirman ^(*), le militaire ne peut faire défendre son
» droit, s'il le croit méconnu ou lésé ; il ne peut faire
» entendre des témoins pour fixer les conditions dans
» lesquelles l'accident s'est produit, il ne peut aux certifi-
» cats délivrés par les médecins militaires, opposer aucun
» certificat d'un médecin civil, quel qu'il soit, même de
» celui qui peut-être l'a soigné ; il ne peut, s'il est inhabile
» à exposer lui-même sa cause, la faire soutenir par un
» avocat. Il n'a d'autre ressource que de faire intervenir
» quelque protecteur auprès du Ministre. » La décision
du Ministre est susceptible de recours contentieux devant
le Conseil d'État, qui peut demander un supplément d'en-
quête, mais sans jamais s'adresser à d'autres experts
qu'aux médecins militaires ; la procédure y est fort longue ;
pendant ce temps des malheureux peuvent être sans
ressources, les veuves ou orphelins réduits à la misère.
Le Conseil d'État ne fixe pas d'ailleurs la pension, mais
renvoie, pour être procédé à la liquidation, devant le
Ministre qui juge de nouveau ; de plus, ce recours n'est
possible que pour la pension ; il n'existe pas pour la gra-
tification de réforme, qui est, de par sa nature, un acte
gracieux.

Il arrive, en fait, que beaucoup de militaires ne font pas
de demandes de pension, les uns parce qu'ils sont timides
et se découragent, les autres, parce qu'ils sont inconscients,

(1) Proposition de loi. Chambre 1905. Documents parlemen-
taires (annexe 2305 *Journal Officiel*), p. 284, col. 1.

ignorent leurs droits ou en méconnaissent la valeur. Il arrive aussi parfois, que le militaire blessé en service commandé n'est pas toujours immédiatement pourvu du certificat qui pourrait lui servir ultérieurement à faire valoir ses droits, et que, devenu à peu près impropre au service, il est purement et simplement rendu à sa famille, sans qu'on ait fixé les circonstances de l'accident, et qu'on en ait prévu les conséquences. La pension est une dette que l'État reconnaît dans des cas déterminés ; mais il y a là deux intérêts en jeu, celui du militaire créancier, celui de l'État débiteur, qui est porté naturellement à ne payer qu'à ceux qui font valoir leurs droits. Sans doute, l'autorité militaire est là pour servir d'appui au soldat ; mais quelque bienveillance qu'elle y apporte, il lui est parfois malaisé de trouver une relation entre un accident de service et l'infirmité consécutive ; les personnes solides et robustes sont aussi quelquefois inconsciemment portées à ne voir dans ceux qui se déclarent infirmes que des gens sans énergie qui fléchissent ou cherchent à se dérober. De plus, les chefs militaires ont des préoccupations multiples et variées ; le souci de la préparation à la guerre, la direction et l'administration des hommes valides, qui représentent l'effectif utile de l'armée, peuvent quelquefois leur faire négliger d'une façon excusable, ceux qui sont devenus des non-valeurs. M. de Riencourt ⁽¹⁾ proposait en 1875 d'instituer

(1) De Riencourt, op. cité, 2^e vol., p. 103 et s.

sous le nom de *Commissions de patronage*, une sorte d'assistance analogue à l'assistance judiciaire, destinée à faire valoir les droits des militaires imprévoyants, timorés ou illettrés, devant le Conseil de réforme, aussi bien pour les formalités préliminaires que pour les formalités subséquentes en cas d'aggravation. Cette idée qui n'a pas abouti dans la forme désirée par son auteur a été partiellement réalisée par des œuvres privées et pourrait être avantageusement reprise et généralisée. On fortifierait le moral de l'armée, en même temps qu'on relèverait l'esprit militaire, en donnant la certitude à celui qui est pauvre, qu'en cas d'infirmité grave il ne sera jamais exposé à tendre la main, et qu'en cas de mort sa famille n'aura pas à redouter la misère, en lui faisant rendre justice, en cherchant à lui procurer un emploi, en le protégeant et en l'assistant par des encouragements moraux et par des secours matériels. C'est là une forme importante d'assistance militaire dont nous dirons quelques mots plus tard.

Le cas des hommes réformés sans gratification devrait être assez rare. Du moment où les infirmités sont assez graves pour empêcher l'autorité militaire de conserver l'homme sous les drapeaux, il en résulte toujours pour celui-ci une certaine incapacité de se procurer des ressources par le travail. L'Administration soutient souvent que l'infirmité contractée a pour cause un vice de constitution ; mais ce n'est souvent que l'apparence d'un prétexte, pour réformer des hommes sans indemnités ; est-il possible à un

médecin d'affirmer qu'un homme devenu impropre au service avait, à son entrée, tel ou tel vice de constitution ? D'ailleurs, de deux choses l'une : 1° ou il est prouvé que le vice de constitution existait ; que l'État ait agi sciemment ou par erreur en acceptant un homme demi-valide, il doit réparer les conséquences de l'aggravation survenue ou de son erreur d'appréciation ; 2° ou il est prouvé que le vice de constitution n'existait pas ; l'infirmité a été contractée pendant la durée du service, et, en dehors des cas où il est d'une impossibilité évidente d'admettre qu'elle a pour cause le service militaire, il semble qu'il y ait lieu d'interpréter la loi dans le sens le plus favorable au militaire réformé, en donnant à l'expression de service commandé la valeur la plus extensive. En 1903, M. Benezech a proposé à la Chambre des députés (1) de ne renvoyer de l'armée qu'avec une pension ou gratification les mettant à l'abri de la mendicité, les hommes ayant contracté pendant leur service militaire une infirmité qui entraîne une diminution de la faculté de travail. « Quand la Nation appelle un » citoyen pour défendre son sol, si le citoyen pendant son » service contracte des infirmités, c'est la Nation qui lui » doit l'existence ». L'imputabilité au service devrait être la règle, et non l'exception. Que de blessures sans gravité apparente, occasionnant seulement un peu de gêne ou de douleur sourde, auxquelles le militaire n'a même pas fait

(1) Séance du 3 Mars 1905. Voir *Journal Officiel*.

attention, ont donné lieu plus tard à des complications graves, nécessitant la réforme, alors que le militaire ne se souvient plus même des circonstances où elles se sont produites, et que l'accident de service est difficile à prouver ! Que d'infirmités résultent de maladies qui se sont infiltrées lentement, par suite des fatigues accumulées du service, qui forment autant de causes successives, mais difficiles à préciser, le service étant partout l'adjuvant et nulle part la cause exclusive : refroidissements, tuberculose, anémie progressive, rhumatismes, etc., avec leur douloureux cortège !

Quant aux veuves, il semble assez peu logique que les veuves des militaires morts des suites de maladies ou d'infirmités contractées au service ou résultant d'accidents qui n'ont pas occasionné de blessures, soient exclues de tout droit, et qu'elles ne soient pas admises à prouver que leur mari a succombé aux suites des fatigues ou d'un accident de service, alors que le mari se verrait accorder une pension pour ce même motif. C'est ainsi que la veuve d'un militaire mort d'insolation sur le terrain n'a aucun droit à pension, parce que son mari n'a pas été tué au terme de la loi, et que l'insolation n'a pas le caractère de blessure.

§ II. — Non proportionnalité de l'indemnité avec l'invalidité

On s'est demandé pourquoi on a établi six classes d'infirmités, alors qu'il n'y a en réalité que quatre catégories de pensions, une pour les 1^{re} et 2^{me} classes, une pour les 3^{me} et 4^{me}, une pour la 5^{me}, la dernière pour la 6^{me}. La 1^{re} classe ne comprend que la cécité, la 2^{me} classe que l'amputation de deux membres. Aucune infirmité n'est assimilée à celles-ci ; il semble cependant qu'on devrait logiquement mettre sur le même rang que l'aveugle ou que l'homme privé de deux membres, celui qui est obligé de passer sa vie couché, ou qui a des infirmités réclamant des soins continuels. La paralysie générale à la période d'état gâteux, l'aliénation mentale, causée par une blessure à la tête, la perte de l'usage de deux membres sont de la 4^{me} classe ; ne sont-elles pas plus graves dans beaucoup de cas que l'amputation d'un membre qui est de la 3^{me} classe ? La loi établit une différence de classification fort grande entre les blessures ou infirmités graves de la 5^{me} classe et les blessures ou infirmités moins graves de la 6^{me} classe ; les pensions dans les deux cas ne varient pas cependant beaucoup, et sont presque identiques pour un homme n'ayant qu'un an ou deux de service. Si l'infirmité ne peut être rangée dans une des six classes prévues, l'homme n'a aucun droit positif à réclamer, même si cette infirmité entraîne une notable

diminution dans la capacité de travail. S'il s'agit d'un cas-limite que le Conseil d'État hésite à ranger dans la 6^{me} classe, l'homme aura une pension de 600 fr. ou rien, suivant la décision prise. Il pourra sans doute obtenir une gratification de 300 fr., mais il est singulier que à deux infirmités de gravité à peu près identiques correspondent deux indemnités de caractère bien différent et dont l'une est le double de l'autre. De plus la loi a établi pour la classe n° 6 une énumération trop limitative. Exemple : un soldat qui a deux doigts coupés (cas prévu par le tableau de 1887) est de la 6^{me} classe et touchera 600 fr. de pension ; celui qui a un doigt coupé et la main paralysée ne pourra toucher que 300 fr. de gratification, parce qu'il ne rentre pas dans l'énumération de la loi. Un soldat quitte le service ayant l'ouïe affaiblie, mais il entend un peu de chaque oreille ; il touche 600 fr. ; un autre complètement sourd d'une oreille n'aura que 300 fr. Ces exemples sont donnés à la Chambre des députés par M. G. Berry (1), qui proposait de comprendre dans la classe n° 6 toutes les blessures ou infirmités contractées au service, qui sont devenues incurables.

La décision de 1857 qui a institué pour les militaires blessés et infirmes la gratification renouvelable est une mesure de bienveillance fort bien justifiée, et on peut s'étonner qu'elle n'ait pas été prise plus tôt ; s'il y a des

(1) Séance du 16 Novembre 1903. Voir *Journal Officiel*.

infirmités qui par leur nature sont destinées à guérir ou à disparaître après un temps plus ou moins long, il est juste d'assurer à l'homme, aussi longtemps que dure l'infirmité, des moyens d'existence. Mais il paraît assez singulier que : 1^o pour des accidents et infirmités qui ont la même origine de service, l'État se reconnaisse *débiteur* lorsqu'il y a à la fois incurabilité et impossibilité absolue pour le militaire de pourvoir à sa subsistance, et ne se considère plus que comme *donateur* bienveillant, si l'une de ces deux conditions vient à faire défaut, et que : 2^o le *don* ne puisse dépasser la moitié de la somme qui serait *due* dans le premier cas ; ce vide n'a pas en effet été comblé par le décret du 13 Février 1906 qui a seulement créé deux nouveaux échelons inférieurs de gratification, correspondant au 1/3 et au 1/6 de la pension minima d'ancienneté du grade. En toute équité, l'État, en donnant une indemnité au militaire blessé ou infirme, devrait payer une *dette* et non faire un *acte de générosité*. La gratification diffère de la pension sur les points suivants :

1^o Le Ministre juge seul et en dernier ressort, sans recours possible au Conseil d'État ; il juge, bien entendu, après enquête et expertise exclusivement militaires, d'où le caractère *arbitraire* de la gratification ;

2^o La gratification accordée par le Ministre peut dans les mêmes formes, avec la même procédure, être retirée par lui, sans possibilité d'appel. De plus, tandis qu'en matière de pension, l'art. 26 de la loi de 1831 ne suspend

le droit qu'en cas de condamnation à une peine afflictive et infamante pendant la durée de la peine, l'État peut se libérer envers le gratifié, auquel il dénie la qualité de créancier, en le déclarant indigne, ce qui est d'autant moins juste que c'est lui qui prononce sur la question d'indignité. La gratification a donc un caractère *aléatoire* ;

3° La gratification a un caractère absolument *personnel* ; en cas de mort, le pensionné laisse des droits à sa veuve, à ses orphelins mineurs ; le gratifié n'en laisse aucun ;

4° Tandis que le pensionné est inscrit comme créancier au Grand Livre de la Dette publique, les gratifications sont prélevées sur un fonds éventuel ; d'après la somme votée annuellement au budget, le Ministre pourra se montrer plus ou moins large, d'où le caractère *instable* de la gratification.

L'inconvénient de la gratification renouvelable est de présenter tantôt le caractère d'une sorte de pension temporaire, tantôt d'une indemnité donnée à raison d'une gêne permanente et définitive de travail. Elle est, en effet, donnée dans deux cas :

1° Lorsqu'il y a diminution temporaire même totale de la faculté de travail ;

2° Lorsqu'il y a diminution définitive même très grande de la faculté de travail.

Lorsqu'elle est donnée pour des infirmités temporaires sans doute, mais qui entraînent une incapacité à peu près complète de travail, elle est manifestement insuffisante et

ne permet pas à l'homme de pourvoir à sa subsistance. Des *pensions temporaires* permettraient aux militaires blessés ou malades dont l'état semble curable, soit d'attendre la liquidation de leurs pensions définitives, soit de se guérir avec des moyens d'existence suffisants. Ces pensions devraient être relativement élevées afin de leur permettre de recevoir des soins convenables ; elles devraient même être graduées suivant le degré d'infirmité. Les délais fixés pour les augmentations de pension en cas d'aggravation résultant de blessures ou d'infirmités ne devraient pas non plus être appliqués là où il s'agit d'un état dont la guérison est encore incertaine. L'infirmité peut persister plusieurs années, et, lorsque l'incurabilité a été reconnue, la prescription peut empêcher le militaire de réclamer une pension ; on arrive ainsi à donner sous le nom de gratifications des demi-pensions à des militaires qui devraient avoir des pensions entières, puisque leurs infirmités, provenant du service, ne se guérissent pas, et qu'ils sont parfois dans l'impossibilité complète de travailler. A différentes reprises, à la Chambre des députés, la transformation des gratifications permanentes en pension a été demandée. ⁽¹⁾

(1) Discours de M. G. Berry (17 Novembre 1903) ; M. Fournier (3 Mars 1905) ; à cette dernière séance, MM. de Ramel et Mirman ont dénoncé les injustices de la législation actuelle sur les pensions et déposé chacun une proposition de loi. M. Fournier rappelle (10 Décembre 1906) qu'en 1904, il a fait adopter le projet de faire transformer en pension la gratification de réforme n° 1. Voir *Journal Officiel*.

Le 10 Décembre 1906, à la Chambre, M. Bouveri a fait adopter le projet : que les militaires blessés en service commandé ne seront jamais réformés sans obtenir une indemnité correspondante à l'incapacité dont ils ont été victimes ; que les militaires qui, au corps, auront contracté une maladie les mettant dans l'impossibilité de gagner leur vie, soit par faiblesse, soit par infirmité, recevront une indemnité leur permettant de vivre.

Quand on examine la façon suivant laquelle se distribuent les secours, on voit que l'arbitraire le plus complet préside à leur répartition et à leur fixation. Les gratifications renouvelables, sans constituer un droit véritable, pouvaient donner lieu à un certain contentieux administratif ; pour les secours, il n'y a aucune règle ; le Ministre les accorde à qui il veut, comme il veut, quand il veut. Les secours généralement de 50 à 60 fr. sont rattachés directement au cabinet du Ministre et prélevés sur un fonds spécial du budget de la Guerre, qui est commun avec les gratifications. Gratifications et secours étant pris sur le même chapitre, il doit s'établir une sorte d'équilibre entre ces deux modes différents d'assistance administrative, ce qui produit une certaine incertitude, une certaine confusion, en même temps qu'une grande partialité dans leur distribution. Cet état de choses a été signalé plusieurs fois à la tribune de la Chambre, dans ces dernières années. M. Duclaux-Monteil ⁽¹⁾ a demandé que les secours soient

(1) Séance du 16 novembre 1903. Voir *Journal Officiel*.

répartis avec justice et équité aux anciens militaires, méritants et malheureux, sans se préoccuper de « savoir si » le sollicitant a sur la politique du moment une appréciation conforme ou contraire à celle du préfet. » Le même jour, le lieutenant-colonel Rousset a protesté contre la double interdiction faite aux généraux de passer outre à l'avis des préfets, et de donner les raisons du refus de secours : « Dans un état démocratique et républicain, est-il » permis d'armer les fonctionnaires d'un pouvoir aussi » absolu et aussi exorbitant ! Est-il permis de les autoriser » à s'abriter derrière l'irresponsabilité fonctionnelle ou » l'anonymat administratif ! » En 1905 ⁽¹⁾, M. Daudé a proposé d'assigner à l'arbitraire administratif des limites plus étroites, de substituer le droit qu'on ne peut refuser à l'aumône, qui porte toujours avec elle quelque chose d'un peu humiliant et nécessite des enquêtes parfois blessantes, partiales et abusives, de remplacer le secours proprement dit par une petite pension, pour tous les anciens militaires âgés de 70 ans, non pensionnés par l'État et nécessiteux. Le même jour, MM. Rouby et Chamerlat ont proposé d'accorder un secours permanent, dès qu'il y a infirmité permanente, aux anciens militaires, à leurs veuves ou à leurs orphelins dont l'indigence aura été constatée. Enfin à plusieurs reprises, depuis 1902, des pensions ont été réclamées pour les militaires âgés de plus de 60 ans,

(1) Séance du 3 Mars 1905. Voir *Journal Officiel*.

dénués de ressources, et ayant servi sous le régime de la loi de 1831, c'est-à-dire pendant 7 ans. (Voir les projets G. Berry, Louis Martin etc... Séances du 16 Novembre 1903, du 3 Mars 1905, du 5 Mars 1906, et 10 Décembre 1906).

M. Mirman, dans son projet de loi (1) a parfaitement condensé au point de vue juridique les considérations qui précèdent :

« Le premier fait qui s'impose à l'attention est celui-ci :
» la victime d'un accident survenu, d'une infirmité
» contractée par le fait ou à l'occasion du service a tantôt
» un droit véritable, un droit légal à faire valoir, tantôt
» n'a d'autres recours que l'assistance ; un droit si l'infir-
» mité rentre dans l'une ou l'autre des cinq premières
» classes, ou encore, si, rangée dans la 6^{me} classe, elle
» met en outre la victime hors d'état de pourvoir à sa
» subsistance, et ce droit est garanti par la haute juridiction
» du Conseil d'État ; un simple recours à l'assistance
» si, l'infirmité ne rentrant pas dans les catégories précé-
» dentes, le sort de la victime dépend exclusivement et
» sans appel de la décision gracieuse du Ministre. Or rien
» ne peut justifier une telle différence ; les incapacités
» permanentes ont toutes le même caractère ; elles doivent
» sans doute, selon leur gravité, valoir à la victime des
» pensions viagères de quotités inégales ; mais l'obtention

(1) Voir Mirman op. cité. Exposé des motifs, p. 285, col. 2.

» de ces rentes doit être entourée des mêmes garanties,
» et soumise à la même juridiction. Le tribunal, quelqu'il
» soit, qui est compétent pour attribuer ou refuser à la
» victime une rente de 600 fr., doit l'être aussi pour lui
» attribuer s'il y a lieu une rente moindre. Aujourd'hui,
» lorsque le Conseil d'État a jugé que la victime ne peut
» prétendre à une pension d'invalidité, à une pension de
» retraite, à une pension de la loi de 1831, à une pension
» d'au moins 600 fr., le droit légal et garanti de la victime
» est épuisé ; il dépendra de la gracieuseté arbitraire du
» Ministre de lui accorder ou une gratification renouve-
» lable de réforme de 300 fr. par an, ou un secours annuel
» de 50 à 60 fr., ou de ne rien lui accorder du tout. Une
» telle anomalie est vraiment inadmissible..... Le Parle-
» ment s'honorerait en faisant circuler dans tous ces services
» un peu d'air et de lumière, en instituant un droit à la
» place de cette charité administrative, humiliante pour
» qui la quémande, et dangereuse pour qui la distribue. »

§ III. — Absence de toute idée de réparation

La loi de 1831 qui est la base de toute notre législation sur les indemnités allouées aux militaires invalides, et toutes les dispositions qui la complètent, ont été faites pour une armée de métier, dont presque tous les membres sont des militaires professionnels, ayant la plupart abandonné leur ancienne profession sans esprit de retour. La

loi de 1831 se préoccupe surtout d'assurer une pension de retraite aux militaires, au bout d'un certain nombre d'années de service, et il est assez logique que la quotité de cette pension dépende de la dernière fonction occupée, et qu'un minimum et un maximum soient fixés pour chaque grade. Ce n'est qu'accessoirement et par mesure d'équité qu'elle admet, que si les militaires sont obligés de quitter l'armée avant d'avoir atteint l'âge fixé pour la retraite, la pension d'invalidité sera la même que la pension de retraite, fixée en principe au minimum, au maximum en cas d'infirmités graves, au maximum majoré de 30 % en cas d'infirmités exceptionnellement graves (1). En un mot la loi de 1831 nous apparaît avec le caractère de loi *rémunératrice* des services que le militaire professionnel a rendus ou qu'il aurait pu rendre s'il n'en avait été empêché par suite d'un fait imputable au service et indépendant de sa volonté.

Ce régime qui nous paraît assez rationnel quand on songe à l'armée spéciale pour laquelle il a été établi, présente d'étranges anomalies, quand on l'applique à notre armée actuelle qui n'est plus une armée de professionnels, mais qui, d'après nos dernières lois militaires (celle de 1889 et surtout celle de 1905), est devenue une armée nationale, que tous les citoyens traversent pendant des périodes déterminées et relativement courtes. Notre armée comprend deux catégories bien distinctes de militaires : 1° les militaires

(1) V. Mirman op. cité, p. 285, col. 3.

professionnels liés au service par leur libre volonté, et pour lesquels la loi de 1831 est encore juste dans son principe de *loi rémunératrice* ; 2^o les militaires *de passage* astreints au service pendant un temps réduit maintenant à deux ans, et qui, aussitôt après, retournent à leur travail professionnel. Il ne s'agit plus pour des services obligatoirement dûs, d'une loi rémunératrice, mais d'une *loi réparatrice*, dans les cas où cette obligation qui doit imposer à tous une charge égale, a pesé plus lourdement sur les uns et a entraîné pour eux un préjudice.

Cette distinction n'existait pas en 1831, et la loi votée à cette époque était complètement étrangère aux idées de justice réparatrice et distributive qui dominent notre Droit moderne, d'où les contradictions frappantes qui apparaissent dans son application actuelle. Citons, entre autres, ce curieux exemple donné par M. Mirman : (1)

« Voici aujourd'hui trois citoyens de même profession
» civile, tous trois employés de commerce par exemple,
» travaillant dans le même bureau et gagnant les mêmes
» appointements ; ils font leurs 28 ou leurs 13 jours dans
» le même régiment, A... comme sous-lieutenant de réserve,
» B... comme sergent, C... comme simple soldat ; ils sont
» victimes en manœuvre du même accident et y perdent
» chacun une main ; chacun recevra une pension viagère
» égale au minimum de la pension d'ancienneté correspon-

(1) M. Mirman op. cité, p. 286, col. 1.

» dant à son grade, c'est-à-dire que A... aura droit à une
» pension de 2.300 fr., B... de 1.400 fr. et C... de 750 fr.
» Cela nous paraît aujourd'hui et cela est en effet absurde ;
» mais cette éventualité ne pouvait se produire au moment
» où ce régime vieilli fut institué, par la très simple
» raison que les périodes d'instruction n'existaient pas
» encore. L'anomalie serait encore plus choquante si ces
» trois employés avaient trouvé la mort dans ce même
» accident et laissaient par exemple : A... une veuve sans
» enfants, B... une veuve avec deux enfants mineurs,
» C... une veuve avec cinq ou six orphelins. Aux termes
» de la loi actuelle, l'État servirait : à la veuve A... une
» rente de 1.150 fr., à la veuve B... et à ses deux enfants
» une rente de 550 fr., à la veuve C... et à ses six enfants
» une rente de 375 fr. »

C'est qu'en effet, la pension que reçoit le militaire en cas de blessure ou infirmité, la rente qu'il laisse après lui, en cas de mort, qu'il s'agisse d'un homme de l'armée active, de la réserve ou de l'armée territoriale, dépend exclusivement du grade ; la veuve reçoit la même pension, qu'elle soit seule ou qu'elle ait des enfants ; si les enfants sont orphelins, ils jouissent de la rente jusqu'à ce que le plus jeune ait atteint 21 ans, mais cette rente est globale et indépendante de leur nombre ; enfin, si le défunt est célibataire, et c'est le cas général pour les soldats de l'armée active, les père et mère n'ont aucun droit, ce qui est contraire à nos idées actuelles, mais se concevait au moment

où la loi de 1831 a été votée ; le militaire qui s'engageait pour un long service ne pouvait avoir, en effet, la prétention de soutenir ses père et mère sur sa solde.

En 1831, comme plus tard en 1853, l'État se préoccupe surtout d'assurer à ses agents, en échange de leur labeur, la sécurité matérielle de leur vieillesse, qu'il fixe lui-même à un certain âge, après un minimum d'années de services. La pension de retraite est l'aboutissement normal de toute carrière ; l'accident professionnel, l'invalidité précoce, résultant de la fonction, ne sont que des exceptions ; l'État ne se considère débiteur que lorsque la victime *prouve* que le service est la cause de l'accident ou de l'infirmité. Combien tombent pourtant avant d'atteindre le but ! L'État ne se conduit-il pas à la manière d'un donateur généreux qui se plairait à jeter des pièces d'or au milieu d'une foule avide, favorisant les forts et les malins, sans se soucier de ceux qui sont écrasés ou trop petits pour attraper quelque chose. Les formules darwiniennes n'ont plus cours ; les sentiments de justice et de solidarité ont pénétré le droit et exigent que le dommage même le plus minime, l'atteinte même légère à notre validité, provenant du fait d'un service public, soient indemnisés par l'ensemble des citoyens qui profitent de ce service. La vie de retraité et de petit rentier ne devrait pas être l'idéal offert comme but à nos efforts. Le travail ne doit pas être considéré dans notre société comme une sujétion et une nécessité exceptionnelles, mais comme la règle normale et la

condition même de notre existence. Le travail, lorsqu'il est proportionné aux forces de chacun, loin d'user et de déprimer, entretient au contraire l'harmonie des fonctions vitales, tandis que le repos prématuré et non nécessité, faisant succéder brusquement l'oisiveté à l'activité, est souvent des plus préjudiciables. Qu'il s'agisse du patron ou de l'État, l'employeur ne doit pas exiger du travailleur un travail intensif, en lui promettant fallacieusement que plus il travaillera, plus tôt il pourra jouir d'une retraite ; il doit lui demander ce qu'il peut donner, et aussi longtemps qu'il peut le donner, en l'assurant surtout contre le *risque d'invalidité*.

CHAPITRE IV

CARACTÈRES ACTUELS DU SERVICE MILITAIRE

§ 1^{er}. — Le Service militaire obligatoire

L'Assemblée Constituante de 1789 a proclamé que le service militaire est à la fois un *honneur* et une *charge publique* à laquelle nul Français ne peut se soustraire, sauf dans des cas déterminés par la loi, et qui n'est accessible qu'au Français et au naturalisé Français ; mais cette déclaration fut purement théorique, et le principe du service obligatoire ainsi posé, après avoir subi des éclipses passagères, s'est développé d'une façon lente et progressive et a été admis, seulement de nos jours, dans toute son intégrité. Les diverses lois militaires qui se sont succédées jusqu'à la fin du second Empire : la loi du 19 Fructidor an VI, la loi du 10 Mars 1818, la loi du 15 Juin 1824, la loi du 21 Mars 1832, la loi du 26 Avril 1855, enfin la loi du 1^{er} Février 1868, ont toutes admis la répartition des jeunes gens inscrits sur les listes cantonales en deux

portions, d'après la désignation d'un tirage au sort, les uns, lourdement frappés, mais pouvant s'exonérer par remplacement, les autres, exemptés, dispensés, n'ayant aucune obligation militaire à remplir en temps de paix et astreints seulement, à partir de 1868, à une période de quelques mois. L'armée était constituée d'une façon permanente, et ce n'est qu'en 1868 que nous voyons apparaître le service de 4 ans dans la réserve. Le service militaire était loin d'avoir un caractère obligatoire et personnel.

Après nos désastres de 1870, il fallut s'occuper de réfectionner complètement l'armée sur de nouvelles bases. La loi du 27 Juillet 1872 soumit aux mêmes devoirs et à la même discipline toutes les classes de la société et affirma le principe posé en 1790 : « Tout Français, » dit l'art. 1, doit le service militaire personnel. » Le service militaire devenait universel, et le temps de service dans les quatre catégories de l'armée active et de l'armée territoriale était réparti uniformément. Mais de graves inégalités subsistaient dans l'obligation en temps de paix ; pour des raisons budgétaires, la division du contingent en deux portions était maintenue ; des dispenses complètes étaient accordées à titre de soutien de famille. Enfin, le volontariat d'un an, institué pour favoriser certaines carrières et recruter des cadres pour la réserve, était une sorte d'exonération privilégiée. La loi du 15 Juillet 1889 consacra un système plus démocratique, mais une grave

atteinte était portée au principe d'égalité par le renvoi, au bout d'un an, des dispensés, et par la non-incorporation des jeunes gens classés dans les services auxiliaires. La nouvelle loi du 21 Mars 1905 a franchi la dernière étape dans la voie égalitaire. Le tirage au sort est supprimé ; il en est de même des dispenses. Le service militaire est non seulement universel, mais rigoureusement égal pour tous. Les jeunes gens classés dans les services auxiliaires seront astreints, comme les autres, à un service de 2 ans. Pour concilier certains intérêts, des devancements d'appel et des sursis d'incorporation pourront seulement être autorisés. Enfin, certaines mesures ont été adoptées, qui ont pour but l'intérêt unique de l'armée et le recrutement de ses cadres.

Ce rapide exposé nous amène à deux constatations importantes :

1° A une armée fixe et permanente, quasi-professionnelle, composée en majorité de volontaires, s'est substituée une armée beaucoup plus nombreuse sur le pied de guerre, à cause de la prédominance des réserves, mais qui n'a sur le pied de paix qu'une existence virtuelle, et constitue un noyau d'organisation, en même temps qu'une école d'instruction. On commença en 1872 à encadrer dans les éléments fixes et solides des masses inégalement dressées. Depuis, l'homogénéité de l'armée a été réalisée par une instruction suffisante mais uniforme, et les réserves sont devenues l'élément capital et prépondérant ;

l'établissement des milices semble peut-être devoir être un jour l'aboutissement fatal de cette évolution ;

2° Le service militaire, à mesure qu'il a été réparti sur un plus grand nombre de têtes, et qu'il a fini par s'appliquer à l'universalité des citoyens, s'est allégé de plus en plus en durée. Pour compléter l'œuvre du service à court terme, le jeune homme doit être préparé de bonne heure, par un entraînement physique et moral, au rôle qu'il a à remplir, et, à la sortie du régiment, être entretenu dans le sentiment de ses devoirs militaires.

Quel est le fondement de ce principe obligatoire du service militaire ? Une nation a le devoir et la nécessité d'assurer son existence et son intégrité, de défendre ses intérêts et son honneur, et pour cela d'entretenir une armée. On a pu concevoir jadis qu'entre les hommes qui en acceptaient la charge et l'État, il se formait comme une sorte de contrat analogue soit au louage de services, lorsque celui-ci prenait des mercenaires à sa solde, ou rémunérait ceux qui la servaient de leur plein gré, soit au mandat impératif, lorsqu'il déléguait cette mission à un certain nombre de citoyens, qui d'ailleurs pouvaient la plupart du temps s'en affranchir. Le principe tout autre qui domine actuellement est celui de la *nation armée* ; la nation toute entière collabore à la défense, la charge militaire pesant sur tous les hommes valides qui seront astreints en temps de paix à un dressage militaire d'une certaine durée, et qui seront ensuite, en temps de guerre, enrôlés suivant leur âge dans l'une des

quatre catégories de l'armée. Le principe du service militaire obligatoire découle donc du principe d'égalité devant la loi et les charges publiques.

La nature de cette obligation légale est une *prestation de temps et de peine*, à l'accomplissement de laquelle tout citoyen peut être forcé par la contrainte ; entre celui qui acquitte cette prestation et l'État, il ne survient aucune relation juridique particulière ; le citoyen civil, si nous pouvons employer cette expression, en devenant citoyen soldat, passe seulement de l'Administration civile sous l'Administration militaire. Si le régime spécial de subordination auquel il est soumis nécessite une action disciplinaire plus étroite, l'État a d'autre part le devoir de diminuer par sa surveillance les risques inhérents à ce régime, d'en atténuer les effets, d'en réparer dans une certaine mesure les conséquences fâcheuses. Le mot de *service* qui éveille l'idée de rapports entre deux personnes, maître et serviteur, et qui se concevait lorsque l'armée était composée de volontaires et de professionnels, ne semble plus exact, lorsqu'on l'applique à des citoyens qui s'acquittent d'une contribution personnelle, et qui remplissent un *devoir* civique.

L'expression d'*impôt du sang*, souvent employée, ne nous paraît pas plus juste. La destination du soldat n'est pas d'être tué ou blessé, ce n'est là qu'un cas fortuit qui loin de profiter à la collectivité lui préjudicie, puisqu'il la prive d'un défenseur et lui cause des frais de soins et de pensions ; verser son sang est une conséquence, mais non l'objet du

service militaire ; ce que la Patrie exige de ses membres, c'est l'emploi de leur activité à une œuvre qui comprend de grands risques, mais seulement des risques. Le mot d'impôt implique d'ailleurs l'idée de répartition et de proportionnalité. On ne peut songer cependant à répartir le service militaire d'après l'intérêt que chacun a à conserver sa nationalité, en le faisant tomber plus lourdement sur les riches et les privilégiés, ni à le proportionner aux facultés physiques du contribuable, en astreignant à un service plus long, les plus robustes, les plus adroits, les plus intelligents ou les plus instruits. Il semblerait au contraire logique que tout militaire ne soit conservé sous les drapeaux que pendant le temps nécessaire pour sa préparation au rôle qu'il a à jouer en temps de guerre, toute prolongation de service au-delà de ce terme étant triplement abusive comme constituant une charge excessive pour le Trésor, pour le citoyen intéressé et pour la Nation frustrée du travail de cet homme. Cette idée de proportionnalité a été admise cependant dans un petit pays voisin, en Suisse ; tout homme qui prétend faire partie d'une élite intellectuelle doit coopérer plus activement à la défense nationale par une sorte d'impôt progressif, et tout citoyen suisse est tenu d'accepter, avec toutes les obligations qu'il comporte, le grade qui lui a été régulièrement conféré, grade qui implique l'idée de devoir plutôt que l'idée de récompense ⁽¹⁾.

(1) Voir G. Moch. *L'Armée d'une Démocratie*. Edition de la *Revue Blanche* 1900, p. 176 et s.

Toutes ces théories sont contraires à nos idées égalitaires. Le service militaire « basé sur un devoir civique et général » (loi du 4 mars 1791) est une *capitulation rigoureusement uniforme* ⁽¹⁾ ; c'est un honneur en même temps qu'une charge nationale, à laquelle tous doivent contribuer d'une façon égale, et ne peuvent, sous peines sévères, ni se soustraire ni se dérober.

La façon normale de se libérer de sa dette, est de se soumettre à la *loi de recrutement* ; toutes les garanties y sont prises pour que le citoyen puisse s'acquitter en payant ce qu'il doit et rien de plus. Mais il est deux autres modes qui sont *in facultate solutionis*, constituent comme une sorte de novation de la dette, et exigent un acte bi-latéral : L'*engagement volontaire* peut être contracté par tout Français qui remplit certaines conditions, et qui est pourvu de certains consentements ; les actes d'engagement sont passés d'après certaines formes prescrites, et sont considérés par la doctrine comme des actes administratifs, malgré les éléments contractuels qui s'y associent ⁽²⁾, tandis que la Cour de cassation n'y voit qu'une convention librement consentie entre deux parties contractantes ⁽³⁾. L'*Inscription maritime* crée au profit d'une certaine population du littoral,

(1) Voir Bergeret. *Les ressources fiscales de la France*. Quantin 1883, p. 26 et s.

(2) Voir Laferrière. *Traité de Juridiction administrative*. Berger-Levrault, Paris 1887, t. II, p. 558.

(3) Voir arrêt D. P. 1879, I, 113.

la faculté de s'acquitter de l'obligation militaire par un assujettissement spécial au service de la flotte de guerre, moyennant certains avantages et privilèges concédés dans le but d'avoir des hommes nombreux, habitués à la mer, nécessaires aussi bien pour la marine de guerre que pour la marine marchande.

§ II. — Le Service militaire professionnel

Pour organiser et administrer les effectifs introduits annuellement dans l'armée et les amener au degré d'utilisation et de cohésion voulues, il faut un personnel stable et permanent pourvu d'autorité. Les *officiers*, principaux organes de commandement, liés au service par un brevet, ont pour auxiliaires les sous-officiers, caporaux ou soldats, qui, après avoir accompli le temps légal, consentent à prolonger leurs services par *rengagement* ou *commission*. Si tous les militaires sont soumis au même régime et à la même discipline, il est juste que certains avantages soient concédés à ceux qui consacrent volontairement à un service public leur temps et leurs peines. Cette distinction, entre les militaires soumis à l'obligation légale et ceux qui prolongent volontairement leurs services, est nettement admise par les lois, circulaires et décrets les plus récents, et notamment par la loi du 21 Mars 1905 (art. 60, 63, 65).

Les militaires, pendant la durée de service légalement

imposée, sont, avons-nous dit, des *administrés*, des *contribuables* acquittant une prestation; s'ils participent à une fonction sociale, c'est en vertu d'une obligation civique et non d'un mandat; ils ne sont pas, à proprement parler, des personnes au service de l'État, mais les membres de l'Association nationale accomplissant eux-mêmes une fonction de coopération. Ceux qui ont fait plus ou moins du métier des armes une profession, librement choisie, sont liés au service à un autre titre. L'État, qu'on le considère comme une personne juridique distincte ou comme le groupe des gouvernants investis en fait du pouvoir, est chargé d'assurer les services publics au moyen d'un nombreux personnel. Entrepreneur en quelque sorte de la sécurité nationale, il a pour agents, dans l'accomplissement de cette *fonction*, les officiers, les rengagés et les commissionnés, dont il rémunère le concours, et auxquels il accorde certains avantages. En donnant au mot de *fonctionnaire* un sens aussi extensif que possible, nous attribuerons cette qualification, généralement réservée aux officiers, à tous les militaires liés au service autrement qu'obligatoirement.

Dans la situation de tout fonctionnaire, il y a, d'après M. Hauriou ⁽¹⁾, deux éléments distincts à considérer : la *fonction* sociale, sorte de chose dépendant du domaine public incorporel, concédée par la puissance publique,

(1) Voir Hauriou op. cité, p. 585 à 588.

et l'*emploi* ou mandat public actuel, dont la puissance publique accorde l'investiture, et qu'elle modifie ou retire à son gré. La distinction entre le fonctionnaire et l'employé, qui repose sur la prédominance de l'un ou l'autre de ces deux éléments, est d'ailleurs fictive et tend à disparaître. Cette idée de concession consentie sur le domaine incorporel est repoussée par certains auteurs. M. Duguit ⁽¹⁾ n'y voit que la persistance, dans le Droit moderne, de la vieille notion de la fonction publique constituée à titre d'office. D'après une théorie longtemps soutenue en France ⁽²⁾, la situation des fonctionnaires était *contractuelle*, chacun étant censé avoir passé avec l'État, soit un contrat de louage d'ouvrage, soit un contrat de service public se rapprochant du mandat, ce qui plaçait en quelque sorte l'État vis-à-vis d'eux, dans la situation d'un patron vis-à-vis de ses employés, ou d'un mandant vis-à-vis de son mandataire. « Mais s'il est vrai, dit M. Laferrière ⁽³⁾, que la fonction » publique suppose entre l'autorité qui nomme et l'agent » qui est nommé un accord de volontés qui doit également » se produire dans le cas de démission volontaire, et que » la fonction comporte des obligations réciproques du » fonctionnaire et de l'État, ces obligations dérivent de la

(1) Voir Duguit. *Etudes de droit public*. Fontemoing, Paris 1901, t. II, p. 400.

(2) Dareste. *Juridiction administrative*, p. 388 et s. — Perriquet. *Les Contrats de l'État*, p. 455 et s.

(3) Laferrière. *Traité de Juridiction administrative*, t. I, p. 564.

» loi et non des contrats. Ni l'administrateur, ni le fonctionnaire, ne peuvent en général les modifier par des conventions particulières ; l'amovibilité ou la perpétuité du titre, la nature des services à rendre, le taux des traitements, les conditions du droit à pension, sont fixés pour tous les emplois de l'État par des actes législatifs ou réglementaires, auxquels il ne pourrait être suppléé, ni dérogé par des contrats ».

Les apparences contractuelles vaguement reconnaissables dans le brevet d'officiers, et dans la commission des militaires, et nettement manifestes dans l'acte de rengagement, s'expliquent par un échange de consentement au sujet de la part d'autorité fonctionnelle concédée ; contre l'Administration, il n'y a pas de droits actuels de nature contractuelle ; il n'y a que des droits positifs provenant des lois et règlements. En un mot, la situation du fonctionnaire au lieu d'être contractuelle est *réglementaire*, et l'institution des agents de l'État est de plus en plus considérée comme un acte unilatéral ; la part d'autorité fonctionnelle est limitativement fixée pour chaque emploi ; quant aux garanties attachées à la fonction, elles constituent pour les fonctionnaires avec certains droits réglementairement déterminés, ce qu'on appelle leur *état*.

État des officiers. — La loi du 19 Mai 1834 pose en principe que le *grade* est la *propriété* de l'officier ; c'est un élément spécial de la fonction, qui est conféré par le Président de la République. A côté du grade, il faut distinguer

l'emploi, sur lequel l'officier n'a qu'une possession assez précaire, et qui reste toujours à la disposition du gouvernement. L'officier peut en être privé soit temporairement (non-activité) au gré du Ministre, soit définitivement (réforme), mais seulement à la suite d'une procédure spéciale et régulière, et d'après l'avis conforme d'un Conseil d'enquête (1).

Le *traitement* est attaché au titre ou à la fonction plutôt qu'à l'emploi ; il peut seulement être diminué pendant les périodes de congé ou de disponibilité ; il fait l'objet de lois et règlements spéciaux et constitue une dette pour l'État, un droit pour l'officier.

L'*avancement* est une récompense et un moyen nécessaire pour recruter les échelons successifs des cadres de l'armée ; les *grades* sont les diverses fonctions superposées dont l'ensemble constitue la hiérarchie. L'avancement est régi actuellement par la loi du 14 Avril 1832. Si les nominations sont faites en principe au *choix*, certains droits sont reconnus à l'*ancienneté* pour trois grades de la hiérarchie : lieutenant (totalité des vacances), capitaine (2/3 des vacances), chef de bataillon ou d'escadrons (1/2 des vacances). Le rang d'ancienneté conférant par la volonté de la loi un droit certain à la collation du grade, et servant à établir un classement qui peut être la base d'une

(1) Voir pour la composition du Conseil d'enquête et la procédure à suivre le Décret du 29 Juin 1878.

augmentation de traitement, fait partie des avantages de la fonction et compte dans l'état de l'officier.

La *pension* qui est attachée à la fonction, au titre plutôt qu'à l'emploi, est, en quelque sorte, une rente viagère à titre d'aliments servie au fonctionnaire retraité. A 30 ans de services (25 ans pour la marine ou les troupes coloniales), un officier peut demander sa retraite, ou peut être admis d'office à faire valoir ses droits à la retraite. Il y a là un droit qui fait partie de l'état de l'officier, et lui est aussi acquis, en certains cas, pour blessures ou infirmités.

État des militaires rengagés ou commissionnés. — L'*acte de rengagement* est, comme l'acte d'engagement, et malgré ses apparences contractuelles, non un contrat proprement dit, mais un acte administratif, par lequel l'État admet le sollicitant, s'il remplit certaines conditions exigées, et se conforme à certaines formalités, à faire partie à temps d'une catégorie de militaires employés à son service et rémunérés en conséquence.

La *commission* place le sous-officier, caporal ou soldat, dans une situation analogue à celle de l'officier qui a satisfait à la loi de recrutement. Le lien qui l'unit au service, au lieu d'être à temps, est toujours résiliable, soit par une démission acceptée, soit par une mise à la retraite, soit par une révocation dans certaines formes.

La loi du 23 Juillet 1881 a garanti aux sous-officiers rengagés un état analogue à celui dont jouissent les officiers. Cet état, complété par des lois postérieures, a été

confirmé et étendu par la nouvelle loi du 21 Mars 1905 (1) à tous les rengagés et commissionnés.

La rétrogradation ou la cassation des rengagés (art. 68), l'admission d'office à la retraite ou la révocation des commissionnés (art. 67) est prononcée par le Ministre ou son délégué, d'après l'avis d'un Conseil d'enquête analogue à celui des officiers, dont l'avis ne peut être modifié qu'en faveur de l'intéressé. La loi leur accorde certains avantages pécuniaires (art. 60, 61, 62, 63), un droit acquis après 15 ans de service à une pension proportionnelle et après 25 ans à une pension entière (art. 65) et leur réserve certains emplois civils (2).

§ III. — La condition d'aptitude exigée pour le service militaire

Si tous les Français sont obligés par la loi à concourir aux charges militaires, il est juste en même temps qu'humain que le service militaire qui comporte certains risques et certains dangers n'entraîne pas un sacrifice à peu près certain pour ceux qui sont manifestement hors d'état d'en supporter les fatigues. De même que les femmes et les vieillards, les infirmes et les débiles, les non-valides en un mot, ne peuvent être admis

(1) Voir pour l'explication de cette loi l'Instruction ministérielle du 26 Juin 1905.

(2) Voir tableaux E, F et G annexés à la Loi du 21 Mars 1905.

dans l'armée ; il existe un certain degré de validité qu'il y a lieu de déterminer comme seul compatible avec le service militaire, et qu'il y aura lieu de constater au moment de l'entrée, et toutes les fois qu'une cause accidentelle viendra modifier la situation de l'homme. Tout Français n'est donc appelé au service ou ne peut s'y lier volontairement que sous la condition que ses qualités physiques le rendent propre au service ; il n'y est maintenu que tant que cette condition se trouve remplie. La reconnaissance de l'aptitude exigée entraînera la formation du lien militaire, la reconnaissance de l'inaptitude, sa dissolution.

1° *Aptitude exigée à l'entrée au service.* — Elle doit être constatée par le *Conseil de révision* qui a à procéder à l'examen physique des jeunes gens et à les classer d'après la nouvelle loi en quatre catégories : bons pour le service armé, bons pour le service auxiliaire, ajournés, exemptés.

Le Conseil de révision a toute faculté d'apprécier, mais il n'est qu'un simple rouage d'action administrative, et non un tribunal ; il n'y a pas devant lui de litige et de conflit entre des droits opposés ; ses décisions ne sont pas contentieuses, mais administratives, et le sous-intendant intervient non comme défenseur des droits d'un service public, l'armée, mais comme conseiller technique et rapporteur.

Le Conseil de révision est éclairé dans le choix de ses décisions par le médecin qui a surtout un rôle d'*expert*.

Des nomenclatures dressées par le Conseil supérieur de santé, donnent le tableau des maladies, infirmités ou vices de conformation susceptibles de motiver l'ajournement, l'exemption ou le classement dans le service auxiliaire, la réforme définitive ou la réforme temporaire. Des Instructions ministérielles précisent le rôle du médecin, énumèrent les affections générales et localisées sur lesquelles il doit porter spécialement son attention, et les moyens d'investigation à employer (1). Lorsqu'un jeune homme se présente pour s'engager devant un commandant de recrutement ou un chef de corps, ceux-ci avant de l'admettre doivent également être éclairés par le médecin sur le degré d'aptitude du candidat militaire. Enfin le médecin militaire donne certaines indications qui servent au commandant de recrutement à répartir le contingent entre les différentes armes. Les opérations devant le Conseil de révision sont nécessairement fort rapides, aussi les médecins ont-ils dû recourir à certaines méthodes empiriques, dans lesquelles il est tenu compte du périmètre thoracique, de la taille et du poids, et qui permettent d'estimer avec promptitude, mais avec une approximation peu scientifique, la valeur physique d'un homme. La visite au Conseil de révision, qui constitue un filtre assez grossier, est complétée par la visite à l'arrivée au corps ; le temps faisant moins défaut, le médecin

(1) Voir Instruction ministérielle du 22 Octobre 1905 sur l'aptitude physique au service militaire.

peut s'éclairer par des enquêtes, étudier à loisir son sujet, le mettre en observation dans un hôpital militaire, faire appel enfin à des procédés plus précis de clinique et de laboratoire.

Les inscrits maritimes sont soumis à l'autorité de commissaires administratifs spéciaux, dont la juridiction est substituée à celle de droit commun en matière de recrutement. Les *préfets maritimes* de qui relèvent ces agents ont un rôle analogue à celui des Conseils de révision ; ils statuent sur les réclamations relatives au mode de recrutement propre à l'armée de mer.

2° *Inaptitude motivant la sortie du service.* — Tout militaire qui ne remplit plus les conditions physiques reconnues nécessaires pour servir dans l'armée est rendu à la vie civile. Cette rupture accidentelle et forcée du lien militaire avant le terme fixé pour son dénouement légal procure aux uns la libération anticipée d'une charge, et prive au contraire les autres d'avantages présents et à venir ; elle s'effectue cependant pour tous par deux seuls modes qui sont : la mise à la retraite et la réforme.

1° La *retraite* dont nous avons parlé précédemment, et qui donne *droit à pension*, nécessite, comme nous l'avons vu, une justification et une reconnaissance de ce droit. L'avis des médecins et du comité technique de santé est purement consultatif ; le pouvoir de décision n'appartient qu'au Ministre. Parmi les décisions rendues en cette matière, et qui sont toutes d'ordre administratif, les unes

relèvent du pouvoir discrétionnaire, les autres sont susceptibles d'un recours par voie contentieuse. Les recours contre les décisions portant refus de liquidation ou contre les liquidations de pension peuvent être portés devant le Conseil d'État, qui ne peut procéder lui-même à la liquidation, mais en indique les bases et renvoie devant le Ministre chargé de l'établir.

2° La *réforme* diffère suivant qu'il s'agit des officiers ou des hommes de troupe. Les officiers ne peuvent être réformés que par décret du Président de la République, sur proposition du Ministre de la Guerre, après avis d'un Conseil d'enquête qui ne peut être modifié par le Ministre qu'en faveur de l'officier. Les officiers de réserve et de territoriale peuvent être aussi rayés des cadres, après examen médical et avis du Conseil de santé, par décret du Président de la République.

La réforme des hommes de troupe est *définitive* ou *temporaire*. Il existe dans chaque subdivision de région une commission spéciale de réforme, composée de quatre membres, chargée d'examiner les hommes proposés pour la réforme. Elle n'a pour la réforme n° 1 qu'un rôle de proposition. La *réforme n° 1* est prononcée par le Ministre, après avis du Comité technique de santé, et avec les mêmes formes que l'admission à la retraite, lorsque l'homme est dans l'impossibilité de servir mais qu'il peut encore pourvoir à sa subsistance, à la suite : soit d'infirmités ou mutilations résultant de blessures reçues en service

commandé, soit d'infirmités provenant de maladies occasionnées par un fait de service, soit enfin d'infirmités antérieures à l'incorporation ou ne dépendant pas exclusivement d'une circonstance déterminée de service, mais ayant acquis sous l'influence des conditions spéciales à la vie militaire un développement entraînant l'incapacité de servir. Un certain degré de gravité peut motiver une gratification ; la Commission de réforme et le Comité technique de santé donnent aussi leur avis sur la concession de cette gratification ; le Ministre statue en même temps sur la réforme et sur la gratification. La *réforme n° 2*, qui ne donne droit à aucune allocation et rend purement et simplement le militaire à la vie civile, est prononcée directement par la Commission spéciale de réforme, quand les conditions énoncées plus haut font défaut.

La *réforme temporaire* est prononcée par la Commission, lorsque les militaires, autres que les rengagés ou engagés sont atteints d'une affection qui les met dans l'impossibilité absolue de servir actuellement mais non de rentrer ultérieurement au service. Les uns, d'après la loi du 21 Mars 1905, dans le cas de maladies ou infirmités contractées avant l'entrée au service, sont soumis aux mêmes règles que les ajournés ; les autres, dans le cas de maladies contractées au service, sont renvoyés dans leurs foyers et passent dans la réserve avec leur classe, le temps passé en réforme leur comptant comme service accompli. La réforme temporaire est d'un an et ne peut être prolongée.

La Commission de réforme a en outre, dans la séance d'Octobre (art. 19 de la loi du 24 Mars 1905), à voir les jeunes gens qui ont été classés dans le service auxiliaire après avoir été ajournés, et à décider s'ils doivent y être maintenus pendant leur deuxième année, versés dans le service armé ou réformés. Elle doit aussi (art. 49 même loi) donner son avis sur le classement dans ce service, des militaires de l'armée active, de la réserve et de l'armée territoriale, qui ont adressé une demande ou lui sont déférés d'office.

3° Considérations générales sur le degré d'aptitude exigé.

— On a souvent reproché à notre sélectionnement militaire de laisser pénétrer dans l'armée et d'y garder un trop grand nombre d'hommes débiles qui deviennent, dans la suite, une gêne, une cause de contagion et une charge. Deux préoccupations prédominent dans nos lois et règlements : celle de maintenir nos effectifs de paix égaux à ceux de l'Allemagne, et celle de répartir d'une façon uniforme, dans un but de justice, la charge militaire entre tous les Français. Après la réorganisation de nos forces, en 1873, l'armée allemande et l'armée française atteignaient des chiffres à peu près identiques ; depuis, les effectifs se sont considérablement accrus de part et d'autre ; mais, tandis que notre population, qui comptait 36 millions d'habitants en 1873, n'arrive pas actuellement à 40 millions, l'Allemagne, de 41 millions en 1873, a dépassé le chiffre de 60 millions. L'alarme a été donnée en 1903. M. Messimy

signalait à la Chambre⁽¹⁾, qu'en raison de « la dîme d'hommes prélevée sur la jeunesse française », les faibles, les débiles, les tuberculeux succombaient par milliers, semant derrière eux la contagion, qu'à nos effectifs artificiels correspondait une force irréaliste et illusoire, et « qu'au lieu d'accroître la puissance militaire de la Nation, on travaillait à tarir cette puissance dans sa source même. » Au Sénat, M. Gotteron attirait l'attention sur notre mortalité dans l'armée, trois fois et demi plus forte qu'en Allemagne, et M. Labbé demandait que la réforme soit accordée d'une façon beaucoup plus large. Le même thème a été repris en 1905 à la Chambre par M. Augagneur et M. Paul Meunier. Ce dernier faisait remarquer⁽²⁾ qu'en Allemagne, malgré la supériorité d'un contingent infiniment plus sélectionné que le nôtre (les Conseils de révision y éliminant 4 hommes sur 5, tandis que nous en éliminons seulement 2 sur 5), les médecins militaires n'hésitent pas à réformer annuellement 4 % de l'effectif, alors que nous réformons à peine 2.9 %.

On s'émut aussi dans le monde médical de cette incorporation improductive et stérile. « L'armée émane » de la Nation et y retourne ; il est donc d'un intérêt vital » pour le pays que l'armée rende à la Patrie, plus forts

(1) M. Messimy a résumé ses vues dans un article : *La Paix armée. La Revue*, 15 Juin 1903. Voir aussi son Rapport sur le Budget de la Guerre de 1907, annexe 337, *Journal Officiel*. — Documents parlementaires. Chambre.

(2) Voir séance du 4 Mars 1905. Chambre des députés. *Journal Officiel*.

» et mieux trempés, et non pas débiles et porteurs
» de germes morbides, les enfants qu'elle en a reçus...
» A quoi bon accumuler ces déchets qui grèvent le budget,
» qui sont un danger pour la santé ambiante des troupes.
» Pourquoi ne pas préférer la *qualité* de l'armée, sa valeur
» physique et son rendement utile, à la *quantité* du
» contingent, lequel n'est trop souvent qu'un trompe-l'œil
» en temps de paix et un *impedimentum* en temps de
» guerre ? » (1)

Dans son rapport fait en 1905 au nom de la Commission d'hygiène publique sur la prophylaxie de la tuberculose dans l'armée, M. le député Lachaud constate que le nombre des décès et des réformes par tuberculose s'élève, par an à près de 4,500, bien que l'armée exempte chaque année près de 5,000 jeunes gens en présentant les signes, exemptés et réformés allant dans leurs foyers contaminer famille et entourage. Il estime que les deux tiers des décès et réformes pour tuberculose peuvent être attribués à des causes antérieures à l'incorporation, un tiers à des causes provocatrices sur place, et il conclut à la nécessité : 1° d'examiner soigneusement et d'écarter scrupuleusement au Conseil de révision tout homme suspect ; 2° de surveiller étroitement la salubrité des casernements et d'augmenter les mesures d'hygiène et de préservation ; 3° de faire soigner dans un sanatorium, aux frais de l'État, tout

(1) D^r Bernheim. *Préservation de la tuberculose dans l'armée.*
La Revue, 15 Août 1905.

homme bacillisé pendant son service. Ces mesures s'imposent surtout avec le système de la loi du 21 Mars 1905. Une circulaire du 28 Décembre 1904 a d'ailleurs prescrit d'éliminer de l'armée tous les hommes physiquement incapables de supporter les fatigues inhérentes à l'état militaire. Son application, dit M. Klotz (1), permet de constater que le nombre des jeunes soldats de santé douteuse est relativement considérable ; mais elle aura l'avantage de débarrasser l'armée d'une partie de ses non-valeurs.

L'armée ne choisit pas ses soldats comme en Allemagne ; elle n'est représentée dans les Conseils de révision que par une voix sur cinq. Le rôle des membres civils, qui avait une certaine importance lorsqu'il y avait lieu de prononcer sur des cas de dispense ou sur des droits invoqués, se réduit presque à néant avec la législation actuelle, et devrait se borner à constater l'état dans lequel se trouve l'homme, au moment où il est accepté par l'armée, constatation qui pourrait servir de base dans le cas où cet état viendrait à se modifier. Si le service doit porter sur tous avec égalité, il n'est pas juste qu'en temps de paix une seule existence soit inutilement compromise, et que les uns n'engagent que leur temps là où les autres courent le risque de la santé ou de la vie ; le Conseil de révision a précisément pour but de veiller à ce que le sacrifice n'excède pas l'obligation. La valeur physique de chacun

(1) Rapport sur le Budget de la Guerre de 1906. *Journal Officiel*, annexe 2665. — Documents parlementaires, Chambre.

devrait donc être appréciée avec soin, et suivant une échelle graduée, qui permettrait de comparer les changements qui se produiraient. La constitution plus ou moins forte du soldat influe sensiblement non seulement sur la prédisposition que peut avoir un militaire à prendre telle ou telle maladie, mais encore sur le cours de la maladie et sur les infirmités qui suivent ; dans les constitutions fortes, la maladie apparaît généralement avec un caractère brusque mais accidentel qui se dissipe souvent sans laisser de traces ; dans les constitutions débiles, elle se manifeste la plupart du temps par une sorte d'invasion lente et continue, à forme incertaine, produisant une altération progressive des fonctions vitales. Si un homme faiblement constitué devient phthisique ou anémique, à la suite des fatigues du métier militaire, l'État, en faisant un soldat de cet homme, a commis une *erreur*, souvent excusable d'ailleurs, le point où commence cette faiblesse de constitution étant assez difficile à apprécier exactement, mais qu'il doit chercher à rendre aussi rare que possible et qu'il doit réparer aussitôt.

L'examen médical individuel a une importance capitale. Les médecins militaires, tout en ne jouant qu'un rôle d'*experts* sont chargés d'éclairer les membres des Conseils de révision et de réforme, qui, étrangers à la médecine, se prononcent en fait d'après leurs déclarations ; ils sont aussi *interprètes de la loi* devant les Conseils de réforme ; non seulement ils ont à porter un jugement sur le caractère

d'incurabilité de chaque cas morbide, mais ils ont à indiquer jusqu'à quel point les événements de guerre, les accidents éprouvés dans un service commandé, les fatigues ou les dangers du service militaire ont déterminé les lésions ou infirmités médicalement parlant. Pour remonter aux causes d'une infirmité, ils ont à tenir compte des prédispositions, c'est-à-dire des vices de constitution, et pour cela d'avoir comme base de comparaison une appréciation estimative et minutieuse de l'état de l'homme à son entrée au service.

La méthode d'examen devant le Conseil de révision pourrait être améliorée, en exigeant la production obligatoire de certificats de médecins civils aux frais de l'État et en répartissant au Conseil l'examen successif de chaque homme entre plusieurs médecins qui se spécialiseraient. L'examen médical individuel qui relève uniquement de la science technique du médecin gagnerait d'ailleurs, aussi bien pour l'acceptation que pour la réforme, à être passé à huis-clos, le silence et la solitude du cabinet convenant mieux à une visite scrupuleuse et attentive, où le militaire se montrera plus confiant, et où le médecin, avant de formuler son opinion pourra se recueillir en s'entourant d'éléments dont des personnes étrangères à la médecine sont portées à méconnaître l'importance et la valeur ; la déclaration seule serait ensuite faite au Conseil ⁽¹⁾. Quant à la délibération et au jugement, il y aurait lieu, semble-t-il,

(1) Voir de Riencourt. *Les Militaires blessés et invalides*, Dumaine, Paris 1875, 1^{er} vol. p. 131.

de donner aux Conseils de réforme une certaine *publicité* et une certaine *solemnité*, qui permettraient le contrôle de l'opinion publique et seraient une garantie contre les mesures arbitraires. Il semblerait assez logique que l'élément militaire ait seul à juger de l'aptitude physique de l'appelé ou de l'engagé, tandis que l'élément civil soit appelé à estimer le tort fait à l'homme par suite des infirmités contractées sous les drapeaux et à en vérifier les causes. Il y aurait lieu à une sorte d'expertise contradictoire, en présence des représentants de l'armée et des représentants de la société, où serait appréciée la diminution de la faculté de travail, et où serait estimé le quantum de la réparation accordée par les lois et règlements.

Concluons : Si la nécessité politique d'avoir des effectifs disproportionnés avec notre population nous oblige, au lieu d'avoir une armée composée d'extra-valides comme en Allemagne, à y laisser pénétrer un certain nombre de demi-valides, il importe d'autant plus non seulement d'exercer une surveillance sanitaire sévère, mais, en cas de survenance d'infirmités, d'estimer, pour chaque homme, la part contributive des risques militaires et de l'indemniser en conséquence.

CHAPITRE V

LES IDÉES DE RESPONSABILITÉ ET DE GARANTIE DANS NOTRE DROIT PUBLIC

§ I^{er}. — La Responsabilité personnelle

Nous avons admis qu'au point de vue du lien juridique qui existe entre les militaires et l'armée, ceux-ci pouvaient être considérés, soit comme des citoyens *astreints* au service obligatoire et soumis provisoirement à l'Administration de la Guerre, soit comme des agents de l'État, participant de leur plein gré au fonctionnement d'un service public, et rétribués en conséquence. Ayant de chercher à déterminer la façon dont l'assurance contre les risques pourrait être organisée en leur faveur, il semble utile d'examiner comment l'État répare le préjudice que l'exécution d'un service public, ou l'exercice d'une fonction publique, peut causer à ses administrés et à ses agents, quelles garanties de sécurité il donne aux uns et aux autres, en un mot quelle part de responsabilité il assume.

La théorie de la responsabilité du Code civil, contenue dans les articles 1382 à 1386, peut se résumer ainsi :

1° Quiconque par son propre fait, sa négligence ou son imprudence, a causé un dommage à autrui est tenu à le réparer (*responsabilité directe*) (article 1382 et suivant) ;

2° Quiconque par le fait de personnes qui sont sous sa dépendance ou surveillance, ou de choses qui sont sous sa garde a causé un dommage à autrui est tenu de le réparer (*responsabilité indirecte*) (article 1384 et suivants).

La responsabilité civile d'une personne ne peut être engagée que par une *faute* émanant d'elle ou de ceux dont elle est garante, et qui constitue un *délit* ou un *quasi-délit*, suivant qu'il y a ou non intention de nuire ; trois conditions doivent être réunies : 1° un fait illicite constituant une faute ; 2° un préjudice réel actuel et certain, matériel, pécuniaire ou moral ; 3° une relation de cause à effet entre le préjudice et la faute. Il n'y a pas de responsabilité ni de faute, lorsque le préjudice résulte d'un cas de *force majeure* provenant de faits de l'homme qu'on ne peut empêcher et contre lesquels des mesures suffisantes de précaution ont été prises, ou d'un *cas fortuit*, c'est-à-dire d'un événement dû au hasard ; à la force majeure est assimilée la contrainte légale résultant d'un ordre de l'autorité légitime qui enlève à l'acte tout caractère illicite.

L'action en *réparation civile* qu'a la partie lésée est une action en *dommages-intérêts* s'il s'agit de préjudice résultant d'un acte contraire aux lois, une action en *indemnités*

s'il s'agit d'un préjudice causé par un acte légal. Non seulement la partie lésée peut intenter cette action, mais ses parents, sans limitation de degré de parenté, et toute personne lésée indirectement, peuvent avoir une action en *dommages-intérêts*, quand le délit ou quasi-délit les a atteints personnellement, et dans la mesure de cette atteinte.

Ce principe de responsabilité est général et doit s'appliquer aux actes commis dans l'exercice d'une *profession*. C'est ainsi, par exemple, que le médecin, qui a fait preuve d'impéritie ou d'ignorance, est responsable de la faute, mais non de l'erreur professionnelle ; il est libre, en effet, de ses idées scientifiques et de ses méthodes ; pour que sa responsabilité soit encourue, il faut que la faute consiste dans un fait que le tribunal puisse apprécier sans avoir à entrer dans l'examen des doctrines et pratiques médicales qui excèdent sa compétence.

Ce même principe doit-il s'appliquer aussi aux agents de l'État, qui, dans l'exercice de leur fonction professionnelle, sont susceptibles de léser les individus, ou bien à l'État, si sa responsabilité se substitue à celle des agents ? Cette question complexe a donné lieu à des théories fort diverses que nous ne pouvons qu'esquisser à grands traits, en examinant d'abord comment elle est solutionnée par la doctrine, puis quelles sont les règles adoptées par la jurisprudence.

Depuis 1791, le droit politique de la France repose tout

entier sur la théorie du *mandat représentatif* qui peut être ainsi formulée : la Nation, personne collective, distincte des individus qui la composent, possède la souveraineté, mais elle exerce cette souveraineté par des mandataires qui la représentent au sens strict du mot. Entre l'État, personne juridique, et les individus qui exercent la puissance publique, qui commandent ou contractent dans l'intérêt public et au nom de l'État, il existe un rapport de droit analogue au mandat et à la représentation. La responsabilité délictuelle ne pouvant atteindre que ceux dont la volonté a commis une faute, la faute délictuelle, commise par les agents de l'État devrait, semble-t-il, entraîner leur responsabilité et exclure celle de l'État. Plusieurs auteurs résolvent la difficulté, en voyant dans la responsabilité des personnes collectives et de l'État une *responsabilité indirecte* ou réfléchie du commettant pour le fait de ses préposés, fondée sur l'article 1384 (1).

Dans la *théorie de l'organe*, qui s'est surtout développée en Allemagne, les agents de l'État n'ont pas le caractère de préposés subordonnés à un commettant, mais sont les propres organes d'un être fictif qui ne peut agir que par eux. L'individu — organe qui fait un acte juridique et agit dans les limites de sa compétence, manifeste extérieurement la volonté de la *corporation* organisée, personne collective. Lorsqu'un fonctionnaire entre en relation, comme organe

(1) Voir Aubry et Rau, t. IV, p. 759; Baudry-Lacautinerie, t. II, n° 1292.

de l'État avec une personne, il s'établit un rapport direct entre cette personne et l'État, et l'organe ne peut être mis en cause. Cette théorie permet d'expliquer la responsabilité délictuelle des personnes collectives et de l'État, et de la fonder sur la *responsabilité directe* de l'article 1382 ⁽¹⁾.

Les deux théories précédentes, basées sur la personnalité de l'État, admettent entre l'État et l'individu des droits et des devoirs réciproques. Une théorie plus récente refuse de donner à l'État le fondement de la personnalité juridique et du droit subjectif, et l'établit sur la base positive de la règle objective, du pouvoir objectif et de la volonté individuelle. Il n'y a pas plus d'intérêt collectif opposé à l'intérêt individuel, qu'il n'y a de droits et obligations de la société ou de l'État opposés aux droits et obligations de l'individu ; il n'y a que des individus vivant en société ; l'intérêt collectif n'est que la somme des intérêts individuels ; les prétendus droits et obligations de l'État et de la société ne sont que les droits et obligations de l'individu coopérant à la *solidarité sociale*. ⁽²⁾

« Pas plus que l'État, dit M. Léon Bourgeois ⁽³⁾, forme
» politique du gouvernement humain, la société, c'est-à-dire
» le groupement lui-même, n'est un être isolé, ayant en
» dehors des individus qui le composent une existence

(1) Voir pour l'exposé de ces théories, Duguit. *Etudes de droit public*, Fontemoing, Paris, 1901, 2^e vol., p. 21 à 32.

(2) Voir Duguit op. cité, 1^{er} vol., p. 49 et 95, 2^e vol., p. 5.

(3) Léon Bourgeois. *Solidarité*. Colin, Paris 1896, p. 89 et 90.

» réelle et pouvant être le sujet de droits particuliers
» et supérieurs opposables aux droits de l'homme. Ce n'est
» donc pas entre l'homme et l'État ou la société que se
» pose le problème du droit et du devoir, c'est entre les
» hommes eux-mêmes, mais entre les hommes conçus
» comme associés à une œuvre commune et obligés les uns
» envers les autres par les nécessités d'un but commun...
» Il ne s'agit donc pas de définir les droits que la société
» peut avoir sur les hommes, mais les droits et devoirs
» réciproques que le fait de l'association crée entre les
» hommes, seuls êtres réels, seuls sujets possibles d'un
» droit et d'un devoir. »

« Solidarité, dit M. Duguit ⁽¹⁾, qui a surtout développé
» cette théorie, c'est à la fois plus et moins que la charité
» et la fraternité. La charité et la fraternité constituent
» un devoir moral. La solidarité est un fait. La notion
» claire de ce fait sera un ressort d'action, pourra même
» fonder une règle de conduite ; mais la solidarité n'est pas
» en elle-même une règle de conduite. Le christianisme
» dit à l'homme : aime tes semblables ; la devise répu-
» blicaine : agis en frère avec les autres hommes, tes
» égaux, libres comme toi. La doctrine de la solidarité
» ne commande pas ; elle constate qu'en fait les hommes
» sont solidaires les uns des autres, c'est-à-dire ont des
» besoins communs qu'ils ne peuvent satisfaire qu'en

(1) Duguit op. cité, 1^{er} vol., p. 23.

» commun, qu'ils ont des aptitudes différentes et des besoins
» divers qu'ils ne peuvent satisfaire que par un échange
» de mutuels services... La solidarité est indirectement
» le fondement d'une règle de conduite. »

Quant à l'État, le même auteur n'y voit que le produit historique d'une différenciation sociale entre les forts et les faibles. « Le pouvoir, dit-il, qui appartient aux plus
» forts, individu, classe, majorité, est un simple pouvoir
» de fait qui n'est jamais légitime par son origine. Les
» gouvernants qui détiennent ce pouvoir sont des individus
» comme les autres... Comme tous les individus, ils sont
» soumis à la règle de droit, qui trouve son fondement
» dans la solidarité sociale et s'impose à tous, gouvernants
» et gouvernés... » (1) Entre l'État et ses agents, il n'y a pas de rapport juridique à forme contractuelle, il n'y a pas de mandat, ni de représentation. C'est par un acte unilatéral que l'État choisit ses agents, leur concède certains avantages, et leur délègue une part fixe d'autorité fonctionnelle, dans les seules limites de laquelle la volonté étatique peut se manifester.

Quel que soit le caractère reconnu à l'État, il peut être en fait envisagé à deux points de vue, comme *puissance publique* ou comme *gérant social* de la fortune publique ; il a deux attributions essentielles : le *Gouvernement* qui veille aux intérêts généraux et maintient l'unité politique ;

(1) Duguit op. cité, 2^e vol., p. 1-2.

l'*administration* qui pourvoit par ses services publics aux besoins collectifs, et assure l'application des lois. Dans l'exercice de ces deux fonctions, il a comme auxiliaires des agents, fonctionnaires et préposés, sur lesquels il exerce une action régulatrice et répressive par le pouvoir hiérarchique et par le pouvoir disciplinaire. L'individu n'est pas à la discrétion arbitraire et tyrannique de l'État et de ses agents ; et il ne doit y avoir ni excès d'autorité d'une part, ni insubordination de l'autre ; l'État a peu à peu organisé et réglementé son monopole de la force en se conformant aux règles du droit positif et a été amené à reconnaître et à respecter les droits subjectifs de l'individu. Si ces droits sont méconnus, la voie du recours est ouverte, non devant les tribunaux ordinaires, qui ne peuvent, conformément au principe de la séparation des pouvoirs, connaître des actes de l'administration, mais devant des juridictions spéciales administratives, qui doivent recevoir toutes les réclamations formées contre l'État à l'occasion des services publics. La juridiction administrative, dit M. Berthélemy, n'est pas un démembrement de la juridiction judiciaire, mais une des formes par lesquelles l'*autorité* administrative supérieure constate qu'une autre autorité de même ordre a indûment ou irrégulièrement disposé des pouvoirs qui lui appartenaient. Elle ne prétend pas exercer un droit opposable à l'administré mais remplir une fonction d'*autorité*, en s'inspirant de l'*utilité* commune et des principes d'*équité* dans la mesure où ils peuvent se concilier.

Les actes par lesquels les agents de l'État peuvent léser les droits et les intérêts des citoyens sont de deux sortes :

1° Ils créent ou modifient une situation juridique. Les réclamations qu'ils soulèvent peuvent être formées soit par la voie gracieuse, soit par la voie contentieuse. La première n'est qu'une demande de rétractation adressée à l'auteur même de l'acte. La voie contentieuse *lato sensu* peut s'exercer sous deux formes différentes : le *recours contentieux* au fond ou de pleine juridiction est employé contre les actes d'administration qui violent un droit ; les tribunaux administratifs ont à statuer sur le fait et le droit et rendent des décisions dont les effets, pareils à ceux des jugements des tribunaux ordinaires, sont, comme eux, restreints aux parties en cause ; 2° le *recours en annulation pour excès de pouvoir* est une voie de nullité spéciale, ouverte devant le Conseil d'État. Cette dernière s'est développée progressivement depuis un siècle et s'étend de plus en plus aux actes de puissance publique qui, autrefois, étaient presque tous réputés discrétionnaires. Quiconque est lésé par un acte unilatéral de l'Administration peut, s'il y a un intérêt direct et personnel, en demander l'annulation quand cet acte est entaché d'illégalité ⁽¹⁾. Le recours pour excès de pouvoir s'est transformé peu à peu en une véritable action populaire.

(1) Voir Duguit op. cité, 2^e vol., p. 534 et s., et *Manuel de droit public : Droit constitutionnel*. A. Fontemoing, Paris 1907, p. 258.

2° Les actes n'ont aucun caractère juridique, et peuvent consister en de purs faits matériels et préjudiciables, de simples actes de fonction accomplis dans l'exécution des services publics. L'acte constitutif du dommage étant censé commandé par l'autorité légitime est licite et n'entraîne pas de responsabilité personnelle. Tout agent de l'État qui commet une faute, quelque lourde qu'elle soit, ou une erreur grave, échappe à toute responsabilité vis-à-vis de l'État et vis-à-vis des particuliers, s'il a agi suivant *l'esprit de sa fonction*, s'il a poursuivi un but fonctionnel, soit que l'acte lui ait été imposé par ses supérieurs, soit qu'il l'ait accompli de bonne foi le croyant légal et réglementaire. L'État, choisissant son personnel, répond de sa capacité, et prend à sa charge les *fautes de service* et erreurs qu'il peut commettre ; mais si le fonctionnaire a commis une faute lourde en sortant de sa fonction, l'acte n'est plus administratif et constitue un fait personnel engageant la responsabilité du fonctionnaire. En un mot le fonctionnaire n'est couvert par une sorte d'inviolabilité que lorsqu'il a agi conformément à sa fonction, l'acte administratif étant non celui que le fonctionnaire fait, mais celui que la loi l'autorise à faire. Il est quelquefois difficile de distinguer l'acte administratif du fait personnel. « Si l'acte est impersonnel, dit M. Laferrière ⁽¹⁾, s'il révèle un administrateur,

(1) Laferrière. *Traité de juridiction administrative*. — Berger-Levrault, Paris 1887. Tome I, p. 594.

» un mandataire de l'État, plus ou moins sujet à erreur,
» et non l'homme avec ses faiblesses, ses passions, ses
» imprudences, l'acte reste administratif et ne peut être
» déféré aux tribunaux ; si au contraire la personnalité
» de l'agent se révèle par des fautes de droit commun, par
» une voie de fait, une imprudence, alors la faute est
» imputable au fonctionnaire, non à la fonction, et ne fait
» pas obstacle à la compétence judiciaire. »

La distinction entre la faute de service et la faute personnelle a une importance considérable non seulement pour la question de compétence mais pour la question de fond ; elle supprime, en effet, toute responsabilité pécuniaire pour les fonctionnaires, en cas de faute de service ; lorsque les tribunaux administratifs sont compétents, ils ne peuvent que juger et annuler l'acte administratif, sans pouvoir condamner le fonctionnaire à payer une indemnité ; finalement c'est l'État et non le fonctionnaire, qui doit réparation dans les limites que nous allons voir.

Les principes que nous venons d'exposer au sujet de la *responsabilité personnelle* s'appliquent aux militaires. Toute *faute* commise par un militaire dans l'accomplissement de son service et dans les limites de son autorité légale, qu'il s'agisse d'un acte, d'une imprudence ou d'une négligence, n'engage sa responsabilité ni vis-à-vis des tiers, ni vis-à-vis de ses subordonnés qui peuvent en éprouver un préjudice. Le métier militaire comporte des risques et parfois de sérieux dangers ; si un accident

se produit dans un exercice ou dans une manœuvre, l'officier qui en a la direction ne peut être mis en cause par la victime et encourir de responsabilité pécuniaire ; il peut seulement être exposé à une responsabilité disciplinaire vis-à-vis de ses chefs hiérarchiques, s'il est en faute, s'il a provoqué l'accident par sa négligence ou son imprudence. Il doit être d'ailleurs responsable de tout acte qui a le caractère de fait personnel. Il en serait ainsi, en cas d'accident par exemple, d'après la jurisprudence la plus récente, pour un officier qui emploierait un soldat-ordonnance à un office non prévu par les règlements et ne rentrant pas dans les obligations inhérentes au service militaire (1). Les *médecins militaires*, à la différence des médecins civils, n'encourent pas, en fait, de responsabilité professionnelle ; ils sont, en effet, sous la surveillance et la dépendance de l'État qui les choisit d'une façon spéciale et se porte garant de leur capacité. Quand ils ont, pour l'acceptation comme pour la réforme des militaires, à remplir un rôle d'experts, les formalités des visites successives permettent de rectifier les fautes ou erreurs commises. Quant à la responsabilité professionnelle qu'ils pourraient encourir dans l'exercice de leurs méthodes curatives, l'État l'assume, en ne conservant sur eux que son action disciplinaire en cas de faute grave, d'imprudence ou de négligence.

(1) Voir Conseil d'État, 23 Mars 1906.

§ II. — La responsabilité de l'État. Garanties des citoyens et des militaires

Il est universellement admis que l'État, quelle que soit la conception qu'on s'en fasse, doit garantir la régularité et le bon fonctionnement des services publics, et réparer dans une certaine mesure toute faute et toute erreur administrative commise. Si la responsabilité de l'État n'est pas contestée, on n'est pas d'accord sur le principe qui lui sert de base.

Un grand nombre d'auteurs étendent aux administrations publiques et à l'État les principes des articles 1382 et suivants du *Code civil* qui sont, disent-ils, conçus en termes très larges et ne posent aucune restriction relative à l'État. Cette théorie soutenue, surtout par les auteurs qui se sont occupés de droit civil, a le défaut de n'expliquer l'indemnité que dans l'hypothèse de faute, non dans celle de simple erreur administrative, et d'entraîner la responsabilité de l'État même en cas de faute lourde et de fait personnel de ses agents, contrairement à la distinction établie.

Une autre théorie, soutenue par certains auteurs qui ont écrit sur le droit administratif, fait découler le droit à indemnité pour tout individu qui a eu à souffrir du fait des agents de l'Administration, d'une sorte de *contrat tacite* avec obligations réciproques passé entre l'État et les

citoyens, ceux-ci étant tenus au devoir d'obéissance vis-à-vis de l'Administration, et étant garantis en échange qu'il n'en résultera pour eux aucune *violation de droit*, et que tout préjudice causé par le fonctionnement des services publics, qu'il provienne d'une faute ou d'une erreur, sera réparé. Cette théorie, générale et absolue, présente un fondement juridique solide, mais a le défaut d'avoir des conséquences extrêmes au point de vue budgétaire, aucun autre principe ne venant en modérer l'application ni limiter l'action en garantie contre l'État.

Dans une autre théorie, admise par la jurisprudence française actuelle et par une partie de la doctrine, la responsabilité de l'État n'est ni civile, ni contractuelle ; elle dérive des principes d'équité, mais elle doit être *réglée*. Les rapports juridiques qui existent entre les particuliers et l'État diffèrent de ceux qui existent entre particuliers ; aucune disposition du droit positif n'oblige l'État, principe d'autorité, à indemniser les particuliers du dommage que leur cause l'exécution d'un service public, et qui peut être considéré comme dérivant d'un cas de force majeure. Cette obligation découle seulement de l'équité, et variera d'après l'étendue des fautes, d'après les instructions données à l'agent, d'après l'indépendance plus ou moins grande de ses fonctions et enfin d'après une infinité de circonstances qu'on ne peut définir à l'avance. Lorsqu'il n'y a pas de textes positifs, la jurisprudence applique une théorie générale qui peut être ainsi formulée :

« La responsabilité qui incombe à l'État ne peut être régie
» par le Code civil qui régle les rapports de particulier
» à particulier ; elle n'est ni générale ni absolue ; elle a ses
» règles spéciales qui varient suivant les besoins du ser-
» vice et la nécessité de concilier les droits de l'État avec
» les droits privés ⁽¹⁾ ».

Cette théorie qui s'inspire des principes d'équité du droit civil, embrasse un domaine plus étendu que la théorie du droit privé, mais est plus restrictive au point de vue de la quotité de la réparation. Il s'agit plutôt de *garanties* données, que de responsabilité proprement dite de l'État.
« La théorie qui se dégage de la jurisprudence, dit
» M. Hauriou ⁽²⁾, est une théorie de responsabilité pour
» accident, et non pas de responsabilité pour faute des
» préposés. » Il y a là comme une sorte d'*assurance mutuelle* fictive contractée par les administrés contre le risque des accidents administratifs, et gérée par l'État. Cette idée procède logiquement du principe de l'égalité devant la loi et devant les charges publiques, traditionnellement consacré par notre Droit public notamment en matière d'impôts et de service militaire ; dans les cas où la charge publique retombe inégalement sur les administrés, les indemnités dues en compensation sont considérées comme versées par une sorte de Caisse

(1) Voir Conseil d'État, 8 Février 1873 — 15 Février 1890 ; Tribunal de Cassation, 26 Décembre 1899.

(2) Hauriou. *Précis de Droit Administratif*, Larose 1897, p. 170.

d'assurance mutuelle associée aux services publics et alimentée par des primes incorporées à l'impôt. Il y a, à proprement parler, une sorte d'affectation de fonds alloués à un service public et destinés à parer aux risques du service administratif lui-même (1). Le particulier doit seulement prouver qu'il a subi un préjudice spécial par la faute ou l'erreur de l'Administration, ce qui entraîne pour celle-ci, sinon l'obligation d'une réparation absolue, du moins celle d'indemniser, suivant des règles fixes, déterminées par les lois et règlements dans la plupart des cas, et, s'il n'y en a pas, en s'inspirant des principes d'équité du Droit civil qui est le Droit commun. Cette théorie concorde avec les décisions de la jurisprudence administrative, bien que le mot même d'*assurance* n'y soit nulle part prononcé, et avec la loi du 8 Juin 1893 sur les indemnités allouées aux victimes d'erreurs judiciaires.

L'idée de *garantie*, c'est-à-dire d'*assurance* contre certains risques éventuels déterminés, conforme aux idées nouvelles de solidarité nationale, s'est donc substituée peu à peu à celle de responsabilité imprécise et de réparation variable. Quant aux préjudices résultant de fautes ou d'erreurs, pour lesquels l'État reconnaît devoir une indemnité, la variété des règles est une conséquence de la variété des pouvoirs conférés à l'État. « Si l'on cherche à se rendre » compte, dit M. Laferrière (2), des différences que présente

(1) Voir Hauriou op. cité, p. 175.

(2) Laferrière op. cité, tome II, p. 184.

» la responsabilité de l'Etat, selon les diverses fonctions
» qu'il est appelé à remplir, on voit que sa responsabilité
» est d'autant plus restreinte que cette fonction est plus
» élevée. La responsabilité est nulle quand la fonction
» de l'État confine à la souveraineté ; c'est pourquoi ni les
» actes législatifs, ni les actes de gouvernement, ni les faits
» de guerre, ne peuvent donner lieu à une action en
» responsabilité contre l'État, quelles que soient les fautes
» imputées à ses représentants. Il en est de même,
» en général, des erreurs judiciaires, car l'Administration
» de la Justice est, elle aussi, une manifestation de la
» souveraineté... Si on considère la fonction adminis-
» trative proprement dite, on trouve place pour certaines
» réparations pécuniaires en faveur de ceux qui ont été
» lésés par une faute ; mais là encore, la responsabilité
» est en raison inverse de la puissance dont l'Administration
» est investie ; elle est rarement engagée par les actes
» de puissance publique, plus souvent par les actes de
» gestion faits en vue des services publics, plus encore
» par les actes faits par l'État dans l'intérêt de son domaine
» privé ». La plupart des auteurs estiment encore que
si l'État peut être en principe responsable quand l'acte
n'a pas le caractère d'acte d'autorité, il n'est responsable
à la suite d'un acte d'autorité que dans les cas très rares
où le législateur a consacré cette responsabilité. Pour
les actes de *puissance publique*, l'État serait en quelque
sorte infaillible ; pour les *actes de gestion des services publics*,

l'État assumerait, en vertu de lois spéciales ou de la jurisprudence, certains risques administratifs, faisant siennes les fautes ou erreurs commises par les fonctionnaires vis-à-vis des tiers ou de ses agents, tout en appréciant, suivant la nature et la nécessité de chaque service, les conditions et la mesure de l'indemnité ; pour les actes concernant l'*administration de son domaine privé*, ou des services d'intérêt général, on admettrait, avec la compétence judiciaire, la responsabilité de l'État, dans les conditions du Droit privé, même pour faute lourde des agents. Le Droit positif moderne a une tendance marquée à ne pas tenir compte de cette distinction et à étendre et à reconnaître la responsabilité de l'État, même dans des cas où se manifeste clairement la puissance publique ; la loi de 1895 sur les erreurs judiciaires en est une preuve. En résumé, l'assurance contre l'*accident administratif* correspond à ce qui pourrait être prévu et empêché à la rigueur par une meilleure organisation de la machine administrative, mais ce n'est pas une assurance contre les défaillances individuelles des fonctionnaires. Ajoutons que la jurisprudence la plus récente du Conseil d'État décide, en outre, conformément au principe qui a été consacré par la loi de 1898 sur les accidents du travail, que l'État, dans l'exécution des services publics, doit garantir ses agents contre le risque résultant du régime spécial auquel ils sont soumis.

La responsabilité de l'État vis-à-vis des militaires a, pen-

dant longtemps, été envisagée à un tout autre point de vue que celui que nous venons d'exposer. Lorsqu'un militaire était blessé dans le service, même à la suite d'ordres imprudents de ses chefs, il a été longtemps admis que cet accident ne pouvait engager la responsabilité de l'État, ni motiver une action en justice ; l'État ne se considérait comme nullement tenu, en droit, d'indemniser les militaires pour des événements fortuits ou de force majeure ; il a été cependant, peu à peu, amené en fait, par mesure d'équité, à organiser, par la loi de 1831, pour certains bénéficiaires un véritable droit. Si l'État, par cette loi, n'a pas eu l'intention de réparer le préjudice provenant d'une faute administrative de ses agents, l'idée d'assurance partielle contre certains risques inhérents à la profession des armes y est implicitement contenue ; l'indemnité accordée n'est pas d'ailleurs proportionnée au préjudice subi, mais varie avec le grade et les services, en même temps qu'avec la gravité de la blessure ou de l'infirmité. Toute blessure reçue dans le service peut donc seulement motiver une demande de pension militaire dans les termes de l'art. 12 de la loi du 11 Avril 1831.

Telle est l'opinion qu'a toujours soutenue l'Administration de la Guerre, et qui paraissait triompher, le Conseil d'État s'étant longtemps abstenu de résoudre cette question ; mais celui-ci, par sa décision du 17 Février 1905, a profondément modifié les idées admises à ce sujet jusque-là.

Un soldat avait été tué d'un coup de feu, pendant une

manœuvre, par suite d'une cartouche à balle laissée par négligence dans un fusil du parti adverse ; ce soldat laissait un père âgé et infirme ayant lui-même à sa charge deux autres enfants infirmes ; celui-ci, auquel un grave préjudice était ainsi causé par la perte de son seul enfant valide, adressa au Ministre de la Guerre une demande en dommages-intérêts, alléguant la responsabilité de l'État pour une négligence d'un de ses préposés ; sa demande ayant été repoussée par le Ministre, il s'adressa au Conseil d'État, devant lequel le Commissaire du Gouvernement M. Arrivière soutint la thèse suivante :

Le service militaire est une charge publique ; c'est un fait de force majeure ; les dommages plus ou moins graves qui peuvent en résulter ne donnent droit à aucune réparation légale ; le seul droit à indemnité, en dehors des libéralités gracieuses, résulte de la loi spéciale en la matière du 11 Août 1831 qui exige pour son application, en cas d'accident mortel, deux conditions : 1° une cause particulière dans des circonstances déterminées, qui existe dans le cas présent ; 2° une demande formée par la veuve ou, si elle est morte ou déchue, par les orphelins laissés par la victime. La loi de 1831, qui crée le droit et le limite, ne visant en aucun cas les ascendants, l'État ne doit rien.

Tel était le point de vue rigoureux, mais absolument juridique et conforme à la théorie traditionnelle de l'Administration de la Guerre, auquel le Commissaire du Gouvernement avait envisagé la question. Le Conseil

d'État, se basant sur des règles plus équitables, n'a pas admis cette solution; il annula la décision du Ministre de la Guerre, et renvoya devant celui-ci le demandeur, pour être procédé à la liquidation de l'indemnité à laquelle il pouvait avoir droit, sur ce considérant : que cet accident, dans les circonstances où il s'est produit, doit être attribué à une *faute du service public* de nature à engager la responsabilité de l'État, et que le requérant est fondé à demander réparation du préjudice qui a pu en résulter pour lui.

L'importance de cet arrêt est très grande au point de vue des conséquences qu'il peut entraîner pour l'avenir, en proclamant que la loi de 1831 ne contient pas tout le droit des victimes, et ne limite pas toutes les obligations légales de l'État. Cet arrêt, d'après M. Mirman (1) aurait pour but de rendre toute sa force à l'art. 1382 du Code civil que la loi de 1831 n'a d'ailleurs nullement abrogé, et qui pourrait être invoqué non seulement par la victime elle-même, mais, en cas de mort, par tous ceux qui, dans le droit commun, peuvent faire appel à cet article. « Tout » militaire, dit-il, qui aura subi un préjudice notable et » certain par la faute du service public, pourra donc, si la » loi de 1831 ne lui permet de rien réclamer, demander » à l'État réparation pécuniaire totale de ce préjudice, en

(1) M. Mirman. Proposition de loi. *Journal Officiel* 1905. Documents parlementaires. Chambre, annexe 2305, p. 285, col. 1.

» vertu de l'art. 1382, et les cas où *la faute du service*
» *public* pourra être invoquée sont fort nombreux : un
» officier aura négligé de passer l'inspection des armes
» après le tir ; le chef d'une colonne aura imposé à un
» soldat manifestement débile et qui s'était présenté à la
» visite médicale, une fatigue excessive et qui a eu de
» fatales conséquences ; tel sous-officier, au manège, aura
» contraint un jeune soldat à monter un cheval manifeste-
» ment vicieux ; ici les précautions hygiéniques n'auront
» pas été prises dans la chambrée ; là, l'officier de gymnas-
» tique aura omis de vérifier la solidité du portique.....
» Les soldats étant soumis en principe à une surveillance,
» à peu près permanente, il est certain que, en cas d'acci-
» dent, il sera beaucoup plus aisé de prendre en défaut
» cette surveillance, d'arguer, pour mettre en jeu *la faute*
» *du service public*, d'une infraction à quelque disposition
» réglementaire, d'une négligence commise par un des
» chefs hiérarchiques de la victime. »

Le Droit, ainsi créé ou plutôt constaté par cet arrêt du Conseil d'État, entraînerait donc pour l'État un risque beaucoup plus étendu que n'était, avant la loi de 1898, le risque du patron, et par suite une responsabilité plus vague et plus incertaine. Aussi, M. Mirman soutient-il qu'il faut : ou décider par une loi spéciale que la loi de 1831 abolit le Droit commun en s'y substituant, comme on l'a fait en ce qui concerne la loi du 9 Avril 1898, art. 2, ou, à la place du double régime de responsabilité constitué

par la loi de 1831 et par l'art. 1382, créer un régime nouveau de responsabilité unique et forfaitaire analogue à celui de la loi de 1898 ; cette deuxième solution fait la base de sa proposition de loi que nous exposerons au chapitre suivant.

Nous croyons que l'arrêt précité qui a servi de point de départ à une jurisprudence nouvelle (1) marque une tendance mais n'a pas la portée décisive qui lui est attribuée, et qu'il n'a fait que confirmer la théorie générale du risque administratif que nous avons exposée et qui peut se résumer ainsi : *Toute faute du service public* engage la responsabilité de l'État ; cette responsabilité n'est pas générale et absolue ; quand elle n'est pas fixée par la loi, elle est déterminée suivant des règles d'équité, et varie avec le caractère de la faute et la nature du préjudice. Ce principe, qui ne s'est développé que progressivement, était à peine ébauché au commencement du siècle dernier ; de plus, l'armée ne s'est composée longtemps que de volontaires ou de quasi-professionnels, abandonnant toute charge de famille, et qui, en engageant leurs services moyennant certains avantages, étaient présumés connaître les risques qu'ils allaient courir, et ceux contre lesquels l'État consentait à les garantir. A mesure que l'idée de justice réparative a grandi, que l'obligation militaire

(1) Dans un intéressant arrêt de Janvier 1906, le Conseil d'État a conclu sinon en fait, du moins en droit, dans le même sens que précédemment.

s'est imposée d'une façon égale à tous les éléments valides de la Nation, la loi de 1831, qui, en principe, n'avait pas pour but d'accorder la réparation d'un préjudice, mais une indemnité à titre rémunératoire, est devenue peu à peu en fait, par mesure de simplification, dans la pratique de la jurisprudence, une sorte de loi forfaitaire fixant le montant de la réparation pour des cas bien spécifiés ; mais elle ne peut avoir ce caractère que pour le militaire et les ayants droit indiqués par la loi. Le militaire de carrière n'avait guère le souci de la charge de ses ascendants. Sous le régime du service obligatoire, on en est venu à admettre en jurisprudence que ces derniers, non visés par les lois et règlements, pouvaient prétendre à se faire indemniser du préjudice éprouvé, conformément au Droit commun. Les fixations rigides de la loi de 1831 ne concordent pas d'ailleurs avec les progrès de notre Droit moderne. Nos idées actuelles de justice, et l'extension générale du service militaire, nous imposent le devoir de préciser d'une façon plus serrée et minutieuse ce droit à réparation pour le militaire et ses ayants droit.

CHAPITRE VI

LE RISQUE PROFESSIONNEL ET LE PROJET MIRMAN

§ 1^{er}. — Principes de la Loi du 9 Avril 1898 sur les accidents du travail

Les articles 1382 et suivants du Code civil constituent le Droit commun en matière de responsabilité civile, mais les transformations que la vie industrielle moderne a apportées dans les rapports sociaux ont fait apparaître des risques nouveaux, indépendants de toute faute ; la jurisprudence a été amenée, par humanité, à interpréter d'une façon de plus en plus extensive les articles du Code civil et a fini par établir le fondement d'une responsabilité plus rigoureuse. Les accidents dont les ouvriers peuvent être victimes au cours de leur travail, ont trois causes : une faute du patron, une faute de l'ouvrier, un cas fortuit ou de force majeure. Le patron n'est responsable en droit que de la première cause ; les tribunaux jadis très rigoureux exigeaient que l'ouvrier put établir la faute nette et précise du patron ; ils se montrèrent peu à peu plus favorables à l'égard des ouvriers et admirèrent que le patron, tenu à prendre toutes les précautions de prudence et de

prévoyance devait être rendu responsable de sa faute même très légère ; mais la victime de l'accident devait, comme tout créancier, prouver le fait sur lequel elle appuyait sa prétention à indemnité, ce qui était souvent fort difficile ; aussi, par une sorte de fiction humanitaire, les tribunaux s'ingénierent-ils à trouver une faute, à la créer même, là où elle n'existe pas.

La théorie de la *garantie* qui s'introduisit de Belgique en France vers 1885 fait dériver l'obligation du patron du contrat de louage de service, et l'appuie sur l'article 1135. Tout patron doit à ses ouvriers la sécurité et la garantie contre tout dommage ou accident résultant pour eux de l'exercice du métier ; lorsqu'il embauche un ouvrier valide, il s'engage à le rendre, le travail terminé, dans l'état où il l'a pris, et ne peut le congédier infirme ou blessé sous peine d'indemnité. Cette théorie ne change rien aux principes admis sur la responsabilité ; elle conduit seulement au *renversement de la preuve* ; l'ouvrier blessé n'a pas à préciser la faute, mais à dire que sa sécurité n'a pas été sauvegardée. C'est au patron débiteur par l'effet du contrat à invoquer et à prouver une cause de libération, c'est-à-dire à démontrer le cas fortuit ou la faute de l'ouvrier. La distinction entre la responsabilité délictuelle et la responsabilité contractuelle a été, en doctrine, l'objet de longues controverses.

La jurisprudence française a toujours répudié la théorie de la faute contractuelle, et s'est toujours refusée à

assimiler la sécurité de la personne à une chose due. Le caractère contractuel donné à l'obligation ne doit pas, suivant elle, dispenser de prouver la faute, car il faut bien prouver l'inexécution de l'obligation, laquelle se confond ici avec la faute, et ne résulte pas du seul fait d'une blessure, comme elle résulterait pour le dépositaire ou le locataire d'une chose du seul fait de ne pas la rendre. Les tribunaux admettent donc la nécessité de la preuve à faire par le demandeur, tout en se montrant, suivant les circonstances, plus ou moins exigeants relativement aux faits à admettre en preuve ; c'est ainsi qu'en matière industrielle un accident imputable à un vice d'outillage, à un défaut d'entretien, à une mauvaise direction, fera présumer facilement la faute du patron, tandis qu'une blessure reçue dans le fonctionnement normal de l'outillage fera supposer la faute de la victime.

La jurisprudence française qui considérait la faute, telle qu'elle est définie par les articles 1382 et suivants du Code civil, comme la base de toute responsabilité, en était cependant progressivement arrivée, par son application de plus en plus large et extensive de ces articles, à se rapprocher de la théorie du *risque professionnel*, qui après avoir inspiré plusieurs législations étrangères (1) a été formellement proclamée en France par la loi du 9 Avril 1898 sur les

(1) Loi du 6 Juillet 1884 (Allemagne). Loi du 28 Décembre 1887 (Autriche). Loi du 23 Juillet 1894 (Norwège). Loi du 6 Août 1897 (Angleterre). Loi du 15 Janvier 1898 (Danemark). Loi du 17 Mars 1898 (Italie).

accidents du travail industriel. A mesure que progressait le machinisme, l'ouvrier courait plus de risques, mais la proportion des causes inconnues augmentait, et il lui était de plus en plus difficile d'obtenir une indemnité. On en est venu à faire dériver le droit à réparation du *fait* même de *l'accident*, s'il est survenu pendant le travail, et à considérer cette réparation comme devant rentrer dans les frais généraux de l'entreprise et être supportée par le patron, sans tenir compte si l'accident est arrivé par sa faute, par cas fortuit, ou même par la faute de l'ouvrier. La *responsabilité par le fait des choses* se trouve ainsi substituée à la *responsabilité délictuelle*. Tout accident survenu par le fait ou à l'occasion du travail, quelle qu'en soit la cause, à moins toutefois qu'il ne soit intentionnel ou dû à une faute inexcusable, donnera droit pour la victime ou ses ayants droit à une réparation pécuniaire ; en revanche, cette réparation ne sera jamais intégrale mais partielle.

Il est à remarquer que cette loi n'a pas entendu poser un principe *fondamental* nouveau, différent de celui du Code civil ; les art. 1382 et suivants conservent intact leur caractère de principes du Droit commun ; seulement, en raison des complications et des difficultés qu'ils font naître, en raison des risques graves et incertains qu'ils visent, en raison des contestations sans nombre auxquelles ils donnent lieu entre patrons et ouvriers, la nouvelle loi a imaginé un *principe d'application*, plus facile, plus moderne et plus scientifique, fondé sur une sorte de pacte

tacite *transactionnel* conclu entre deux parties qui sont en contact permanent, patrons et ouvriers.

Le législateur a en somme tenu aux uns et aux autres le langage suivant : « Sur 100 accidents, 15 en moyenne »
» se produisent dans de telles conditions que la faute »
» personnelle du patron ou d'un de ses préposés peut être »
» établie comme cause unique de l'accident ; dans ces »
» 15 cas, le patron doit à la victime ou à ses ayants droit »
» réparation intégrale du préjudice causé ; 15 autres »
» accidents sont dus à la faute personnelle, unique et cer- »
» taine de la victime elle-même, qui, dès lors, est privée »
» de tout droit ; pour les 70 autres cas, ou bien il est »
» impossible d'établir la preuve, ou bien les fautes sont »
» partagées, la responsabilité est incertaine, la réparation »
» du préjudice est incertaine aussi, et en tout cas partielle. »
» Il est donc de votre intérêt aux uns et aux autres, »
» patrons et ouvriers, de substituer à ce régime si précaire »
» un *forfait précis*... Vous, patrons, vous saurez désormais »
» à quoi vous en tenir, vous pourrez évaluer votre risque »
» assez exactement pour pouvoir, si vous le voulez, vous »
» en couvrir complètement par une assurance. Vous, »
» ouvriers, vous aurez un droit bien défini, vous ne serez »
» plus exposés à vous engager dans des procès inutiles, »
» longs et coûteux. Nous ajouterons à ces dispositions une »
» procédure plus rapide, un ensemble de garanties »
» meilleures et plus justes... » (1)

(1) Voir Rapport sur la loi du 9 Avril 1898.

L'indemnité forfaitaire, qui est la base de la loi de 1898, est proportionnée au salaire et à l'incapacité qui résulte de l'accident ; l'art. 3 de la loi fixe cette proportion suivant qu'il s'agit d'une incapacité absolue et permanente, d'une incapacité partielle et permanente, d'une incapacité temporaire ; en cas d'accident, suivi de mort, des rentes viagères sont servies : 1° à la veuve ; 2° aux enfants âgés de moins de 16 ans (elles varient avec le nombre d'enfants, et sont plus fortes si les enfants sont orphelins de père et de mère) ; 3° aux ascendants et descendants qui étaient à la charge de la victime, quand elle n'a laissé ni conjoint ni enfants.

La loi de 1898 s'applique à tous les ouvriers et employés travaillant dans une industrie ou une exploitation faisant usage d'un moteur mécanique ou d'une machine mue par une force autre que celle de l'homme ou des animaux, dès qu'il y a eu *contrat de louage* entre l'ouvrier, apprenti ou employé, et le chef d'industrie. Les ouvriers et employés de l'État en bénéficient donc ; toutefois, l'art. 32 en exclut les ouvriers de la marine, et les ouvriers immatriculés des manufactures d'armes dépendant du Ministère de la Guerre, qui, blessés en service commandé, ont droit à la gratuité du traitement et à divers avantages. Quant à ceux qui ne sont pas immatriculés, aux ouvriers des arsenaux, ils peuvent, s'ils sont blessés, invoquer la loi de 1898. Cette loi ne s'applique pas non plus aux inscrits maritimes, sauf si, en dehors de leur embarquement,

ils sont victimes d'accidents dans des travaux visés par l'art. 1. Une loi du 21 Avril 1898 a créé d'ailleurs pour eux une Caisse nationale de prévoyance contre les accidents et risques de leur profession. (Voir chap. 2 § 3, p. 54).

Si les tribunaux judiciaires s'étaient acheminés progressivement vers le système du *risque professionnel* en appliquant d'une façon de plus en plus extensive les art. 1382 et suivants du Code civil, la jurisprudence administrative n'avait pas attendu la loi de 1898 pour reconnaître que la responsabilité de l'État se trouvait engagée par tout dommage causé par la faute de ses agents militaires aux ouvriers ou aux tiers dans le travail, et, tout en écartant l'application du Code civil, aboutissait au même résultat. Le Conseil d'État consacrant la théorie formulée par M. Romieu, Commissaire du Gouvernement ⁽¹⁾, en était même venu depuis 1895 à décider que l'État est responsable des conséquences d'accidents survenus aux ouvriers employés dans les établissements militaires, alors qu'aucune négligence ou imprudence ne leur est imputable, sans qu'il soit besoin d'établir que l'accident ait pour cause une faute déterminée d'un agent, et alors même qu'il constitue le plus souvent un cas de force majeure. La loi de 1898 n'a fait que régulariser et généraliser cette doctrine.

Il est intéressant de signaler l'analogie que présente la théorie du *risque professionnel* avec celle du *risque*

(1) Voir D. P., 96. 3. 65.

administratif ; toutes deux s'inspirent de l'idée de faute, tout en finissant par la rejeter, et refusent d'admettre le principe d'une responsabilité contractuelle fondée sur une obligation générale de garantie, mais admettent une responsabilité limitée ou forfaitaire, la première en cas d'accident survenu par le fait ou à l'occasion du *travail industriel*, la deuxième en cas d'accident survenu par le fait ou à l'occasion d'un *service administratif*. Comme le remarque M. Larnaude (1), la théorie du *risque professionnel*, qui consacre l'abandon à peu près complet de la *théorie de la faute* pénètre de plus en plus dans toute notre législation. « Lorsque cette grande machine qui s'appelle » l'État, cent fois plus puissante et cent fois plus dange- » reuse aussi que les machines de l'industrie, a blessé » quelqu'un, il faut que tous ceux dans l'intérêt de qui » elle fonctionnait en causant le préjudice, viennent le » réparer. Ainsi l'exigent les principes de solidarité et de » mutualité qui sont le fondement même de nos insti- » tutions. » Cette idée, qui correspond à nos sentiments de justice sociale, se généralise de plus en plus, et nous avons vu qu'en fait l'État assure de plus en plus lui-même certains risques des fonctions publiques.

(1) Larnaude. Bulletin de la Société générale des Prisons. — Séance du 18 Décembre 1895.

§ II. — Les accidents du travail
et les accidents militaires.

Si la loi de 1831, sans prononcer le mot de risque professionnel, en a cependant la première posé le principe en faveur des militaires, la loi de 1898, pour la fixation des risques et l'évaluation des indemnités, aboutit à des conséquences qui en diffèrent totalement, comme nous pouvons le voir en comparant la condition qui est faite à un ouvrier, suivant qu'il est blessé dans un accident de travail industriel ou dans un accident de service militaire, suivant qu'est engagée la responsabilité de l'État ou celle du patron (1).

1° En fait d'accident de travail, la loi de 1898 dit qu'il y a lieu à indemnité, lorsqu'il y a *diminution même faible* de la faculté de travail, et on trouve dans la jurisprudence des arrêts attribuant des rentes pour des infirmités ayant diminué de 5 % la faculté de travail. La loi de 1831 exige pour accorder une indemnité la double impossibilité de rester au service et de pourvoir à sa subsistance. Ainsi une infirmité ou une mutilation causée par un fait de service, mais qui n'est pas suffisante pour mettre l'homme hors d'état de servir, ne donnera à la victime aucun droit,

(1) Voir D^r Larquier. *Les accidents dans le travail et le service militaire*. — *Revue politique et parlementaire*, 10 Mars 1906.

même s'il en résulte pour elle, à sa sortie du régiment, une certaine diminution de la faculté de travail. Citons le cas d'un homme qui, mordu en service commandé par un cheval, a subi l'amputation d'un doigt ; l'accident ne motivant pas la réforme, les experts militaires ne peuvent rien accorder.

2° Dans la loi des accidents du travail, le législateur a pris pour base de tous les calculs des rentes et indemnités le taux du *salaire* qui est ainsi l'unité de mesure destinée à évaluer l'incapacité, et le droit à indemnité naît dès qu'il y a une incapacité partielle même minime de travail, et quand même en fait le salaire de l'ouvrier ne serait pas diminué. Il est tenu compte d'ailleurs de la *profession* pour déterminer s'il y a lieu à indemnité et pour évaluer celle-ci. C'est ainsi que la diminution accidentelle de vision de l'œil droit, qui n'aura qu'un effet négligeable pour un facteur ou un portefaix, peut avoir pour un orfèvre ou un graveur des conséquences fort appréciables, alors qu'une paralysie d'un membre, sans influence directe très grande pour ceux-ci, peut avoir pour ceux-là une importance capitale. En matière d'accidents survenus en service militaire, la base du *salaire* manque ; il n'est pas tenu compte davantage de l'infériorité que la victime éprouvera dans l'exercice de sa profession. L'art. 41 de l'Instruction générale du 23 Mars 1897 est formel : « En stipulant que les » blessures ou infirmités pour ouvrir le droit à pension en » faveur des hommes de troupe doivent mettre l'intéressé

» hors d'état de pourvoir à sa subsistance, l'art. 14 § 2 de
» la loi du 11 Avril 1831 n'a établi aucune distinction
» entre les différents corps de métiers. Les experts, pour
» l'appréciation des infirmités alléguées s'inspireront donc
» uniquement des indications fournies par le tableau de
» classification, sans examiner quelle était la position du
» militaire avant son entrée au service, quel métier ou
» quelle profession il exerçait, ni si la blessure qu'il a reçue
» ou l'infirmité dont il est atteint le met dans l'impossi-
» bilité de reprendre la même profession ou une profession
» analogue. » Il en résulte que les experts militaires
ne peuvent apprécier que d'une façon arbitraire la dimi-
nution de capacité de travail (1). Il faut d'ailleurs, pour
qu'il y ait droit à indemnité, que l'infirmité ou la gêne
fonctionnelle soit assez importante; c'est ainsi que l'ablation
même de deux doigts, lorsque les doigts conservés n'ont
pas de raideur, ne donnent pas droit à indemnité. Un
ouvrier tisseur, par exemple, qui a perdu deux phalanges
de l'index de la main droite, et qui n'aura plus ainsi
la dextérité de main nécessaire pour nouer les fils, n'aura
aucun droit, s'il est obligé de quitter sa profession. Il résulte
de la différence signalée que le même homme pourra, pour
une même infirmité, suivant que l'accident lui est arrivé
à la caserne ou à l'usine, recevoir une indemnité fixe

(1) Voir aussi les art. 36, 37, 38 et 39 de l'Instruction générale
du 23 Mars 1897. (Ministère de la Guerre).

de 600 francs par an, ou une rente équivalente aux $\frac{2}{3}$ de son salaire, c'est-à-dire 4.600 francs, s'il gagne le salaire maximum prévu par la loi, et même davantage dans les limites de l'art. 2 de la loi.

3° La loi de 1898 accorde un droit à indemnité, non seulement à la veuve et aux enfants de la victime, mais encore, en l'absence de conjoint et d'enfant, aux *ascendants* ou *descendants* s'ils étaient à sa charge. La rente est accordée aux enfants jusqu'à 16 ans, même s'ils ont encore un de leurs parents, et est augmentée s'ils sont doublement orphelins. La loi applicable aux militaires a bien prévu, en cas de mort, une pension en faveur de la veuve ou des orphelins dans certains cas, mais la rente n'est accordée aux enfants que lorsqu'ils ont perdu leur mère ; cette rente est globale et fixe, jusqu'à ce que le plus jeune ait atteint 21 ans. La loi ne s'est pas occupée des ascendants et des descendants ; elle est muette quant aux accidents, et ne prévoit pas le cas de chômage forcé et d'incapacité temporaire résultant d'un accident survenu quelques jours avant la libération, ou pendant une période d'exercices.

Nous voyons, par ce qui précède, que si le patron doit à ses ouvriers, depuis la loi de 1898, réparation de dommage même minime, l'État n'a organisé en faveur des militaires que des mesures réparatives fort incomplètes. Si nous cherchons à en analyser la cause, nous remarquons que le législateur de 1898 s'est placé à un tout autre point de vue que le législateur de 1831. L'indemnité fixée par la loi

de 1898 a le caractère de *réparation forfaitaire* due par le patron responsable. En 1831, au contraire, l'Etat ne se croit tenu à aucune réparation vis-à-vis des militaires, et ne considère pas sa responsabilité comme engagée par les accidents de service. Pour encourager les rengagements et favoriser le recrutement des officiers, l'État fait miroiter à leurs yeux la promesse d'une pension, acquise au bout d'un certain nombre d'années de services, et reversible en partie sur la veuve et les enfants. La loi a un *caractère rémunérateur* ; l'État assure avant tout les militaires contre le *risque de la vieillesse*, et incidemment, par mesure d'équité, contre le *risque d'invalidité* ; il reconnaît *devoir*, en *compensation* des services que le militaire a rendus ou aurait pu rendre, une *pension alimentaire* proportionnée à la fonction occupée par le militaire, c'est-à-dire au grade, et à son état plus ou moins grave d'invalidité.

Dès 1900, M. Forest proposait, à la Chambre des députés, de réviser dans un sens plus rationnel la loi sur les pensions militaires, en adoptant le principe de la loi de 1898. Cette idée fut plusieurs fois reprise depuis : en 1903, par MM. Paul Constans, du Halgouët, etc. ; en 1905, par M. de Ramel et par M. Mirman, qui ont déposé des projets de loi à ce sujet ; en Mars 1906, par MM. de Gailhard-Bancel, de Castelnau et Forest. M. Klotz ⁽¹⁾, dans son rapport

(1) *Journal Officiel*. Documents parlementaires. Chambre, annexe n° 2665.

en 1906 sur le budget de la Guerre, s'y montre favorable, et demande que la question soit solutionnée et la proposition Mirman examinée. « Les soldats font un travail obligatoire » et imposé par la loi dans un intérêt général. Lorsqu'ils » sont victimes d'accidents, la règle pratique veut qu'on » ne leur accorde que le minimum de réparation... Il n'y a » aucune raison pour ne pas étendre aux victimes d'acci- » dents résultant du métier militaire la loi sur les accidents » du travail. »

Le 11 Décembre 1906, à propos du budget de 1907, M. de Castelnau rappelle à la Chambre que le 6 Mars précédent un projet de résolution a été voté à l'unanimité sur l'extension de la loi de 1898 aux militaires, d'après le projet Mirman ; M. Chéron, sous-secrétaire d'État, promet d'étudier la question.

Avant d'examiner le projet de M. Mirman, il est intéressant de voir la thèse juridique tout à fait différente, présentée d'une façon très nette, dans la séance de la Chambre du 16 Novembre 1903 par M. le Contrôleur Général Cretin, Commissaire du Gouvernement, répondant à M. du Halgouet (1) :

« Il n'est pas possible d'appliquer complètement en » matière de pension et de gratification de réforme le » principe de la loi sur les accidents du travail. Il s'agit, en » effet, de deux ordres d'idées bien différents. La loi du

(1) Voir *Journal Officiel*, 17 Novembre 1905.

» 9 Avril 1898 a voulu que la réparation fut proportionnée
» au préjudice causé, que, par exemple, l'ouvrier qui a un
» salaire de 10 fr. touche deux fois plus que celui qui
» a un salaire de 5 fr. L'indemnité a donc le caractère
» d'une *réparation civile*. Au contraire la pension ou la
» gratification de réforme qui n'est qu'une demi-pension
» ne saurait avoir ce caractère ; elle ne peut pas l'avoir,
» et la raison en est bien simple : c'est que les services
» militaires ne résultent pas d'un contrat librement consenti.
» Le service militaire est une charge publique ; c'est un
» fait de force majeure, et, d'après les principes de notre
» Droit, les faits de force majeure, les dommages plus ou
» moins graves qui résultent des charges publiques ne
» donnent lieu à aucune réparation. Le législateur n'a pas
» poussé jusqu'au bout les conséquences de ce principe
» et il a voulu que les militaires devenus infirmes par suite
» de blessures contractées au service ne soient pas
» renvoyés dans leurs foyers sans aucune ressource ; de
» cette pensée d'humanité est née la législation sur les
» retraites et les gratifications de réforme ; mais la pension
» ne se propose pas de rendre à son titulaire l'équivalent
» de la situation qu'il avait auparavant ; elle se propose
» seulement de lui permettre de vivre ; ce qui explique
» pourquoi le taux de la pension ne varie pas selon la
» profession que pouvait exercer auparavant le pen-
» sionné...., et pourquoi, lorsque le pensionné n'est pas
» absolument dépourvu de ses facultés de travail...., il ne

» lui est rien accordé.... Il serait abusif et contraire au
» principe de justice distributive d'accorder la même
» allocation à celui qui, dans un accident de service,
» a perdu deux doigts de la main, et à celui qui n'a perdu
» qu'une phalange.... »

§ III. — **Projet Mirman. Adaptation aux militaires de la loi de 1898**

La proposition de loi, ayant pour objet d'étendre et d'adapter les principes essentiels de la loi du 9 Avril 1898 sur les *accidents du travail* à la réparation pécuniaire des *accidents dont les soldats sont victimes* par le fait ou à l'occasion du service militaire, a été présentée le 4 Mars 1905 à la Chambre par M. Mirman et renvoyée à la Commission d'assurance et de prévoyance sociales. L'exposé des motifs procède à un examen général et critique de la législation actuelle, qui a été cité à diverses reprises dans le courant de cette étude. « Il ne s'agit point, dit M. Mirman, » d'appliquer *de plano* la loi de 1898; on se heurterait » à d'évidentes impossibilités. Il s'agit, le principe forfai- » taire une fois admis, de prendre comme idées directrices » celles de la dite loi et de n'en modifier les dispositions » que pour l'adapter exactement aux conditions spéciales » de l'espèce envisagée ⁽¹⁾. »

Le projet ne concerne que les *militaires soumis à une*

(1) Mirman. Proposition de loi. *Journal Officiel* 1905. Documents parlementaires. Chambre, annexe 2305, p. 287, col. 1 et s.

période obligatoire de service ; les professionnels resteraient soumis à la loi de 1831, qui aurait seulement besoin d'être retouchée. Le projet est également limité au *territoire français*, en raison des difficultés qu'il y aurait à l'étendre à l'Algérie et aux Colonies. Il ne s'applique aussi qu'au *temps de paix*, « la guerre constituant un état de fait » anormal, dans lequel le fonctionnement ordinaire de » plus d'un rouage social ne peut pas ne pas être suspendu... » Quelles sont les réparations pécuniaires qu'une nation » doit accorder aux victimes de la guerre, aux invalides, » aux veuves, enfants ou ascendants des victimes ? La » seule réponse à cette question nous paraît être celle-ci : » une nation doit accorder ce qu'elle peut, et c'est à l'heure » solennelle où son sort est fixé, où l'arrêt du destin est » connu, où elle est victorieuse ou vaincue, c'est à ce » moment-là seulement qu'elle peut, ayant pesé ses » ressources, y mesurer les réparations qu'elle accordera » aux victimes ⁽¹⁾ ».

Les *accidents* visés par le projet de loi sont analogues à ceux visés par la loi de 1898 ; ce sont les accidents survenus *par le fait ou à l'occasion du service*, comme les autres sont les accidents survenus *par le fait ou à l'occasion du travail*. Même principe, même définition, partant même jurisprudence. La cause intentionnelle et la faute inexcusable seraient maintenues comme dans la loi de 1898,

(1) Mirman op. cité, p. 287, col. 2.

sérieuse garantie contre les abus possibles ; toute mutilation volontaire entraînerait de sérieuses et lourdes pénalités ; tout acte formel de désobéissance et d'indiscipline diminuerait et supprimerait l'indemnité. Quant aux *infirmités* qui sont la suite non d'accidents proprement dits, mais de *maladies*, comme la loi de 1898 ne les a pas encore envisagées, elles devront faire l'objet de dispositions spéciales, et d'une assimilation que le Parlement seul pourra fixer, après étude approfondie de la question.

Lorsqu'il s'agit d'*incapacités temporaires*, qui se terminent par une guérison complète et ne laissent après elles aucune incompétence fonctionnelle et aucune diminution dans la capacité de travail, l'ouvrier a droit, dans les professions visées par la loi de 1898, à des soins médicaux et pharmaceutiques et à une indemnité journalière jusqu'au jour où il pourra reprendre son travail. Le militaire qui est traité gratuitement, pendant qu'il est au service, devrait de même, lorsque son incapacité s'est prolongée au-delà du jour de sa libération (fin du service actif ou de la période d'instruction), et pendant tout le temps qu'elle durera, obtenir une indemnité journalière ; il y a dans notre législation actuelle une lacune regrettable :
« Un réserviste, ou un territorial marié, père de famille,
» est victime d'un accident au cours de sa période d'ins-
» truction ; il met 6 mois à se guérir complètement ;
» durant ces 6 mois, sa femme et ses enfants, dont il
» était l'unique soutien, devront vivre de privations et

» d'aumônes; quant à lui, il pourra sans doute rester
» à l'hôpital militaire jusqu'à ce qu'il n'ait plus besoin de
» soins médicaux, mais cette guérison médicale de sa
» blessure précédera toujours d'un temps plus ou moins
» long le jour où il pourra reprendre son travail, et, pen-
» dant cette période de chômage forcé, il n'aura droit pour
» lui-même à aucune réparation... rien, que le *secours*
» aléatoire, arbitraire, incertain, tardif et insuffisant, qu'il
» lui faudra, par l'intermédiaire de son député, quémander
» au Ministre de la Guerre ⁽¹⁾ ».

La loi de 1898 n'admet, en cas d'accident mortel, les *ascendants* à invoquer un droit à indemnité que s'il n'y a ni veuve, ni orphelins, et, s'ils étaient à la charge de la victime à l'époque même de l'accident, disposition fort rigoureuse et inadmissible aux militaires. Lorsqu'un jeune soldat, généralement célibataire, sera victime d'un accident mortel, les parents ne seraient point admis à prétendre qu'au moment de l'accident ils étaient à la charge de leur fils, même si celui-ci était en réalité leur soutien de famille. Aussi le projet modifie-t-il le principe de la loi de 1898 : « Lorsque l'accident est suivi de mort,
» une pension est servie aux personnes et dans les condi-
» tions déterminées par l'art. 3 de la loi du 9 Avril 1898.
» Toutefois, les *ascendants* n'ont pas à faire la preuve
» qu'ils étaient à la charge du défunt au moment de

(1) Mirman op. cité, p. 287, col. 3.

» l'accident, mais seulement qu'ils y étaient au moins
» partiellement avant que le défunt entrât au service, ou
» qu'ils y auraient vraisemblablement été lors de sa
» libération (1). »

La question la plus difficile est celle qui est relative au *salaire de base*. Les rentes prévues par la loi de 1898 sont des tant pour cent du salaire touché par l'ouvrier pendant les 12 mois écoulés avant l'accident. M. Mirman propose d'adopter comme base pour le militaire la totalité de son travail pendant les 12 mois écoulés avant son entrée au service, et, s'il n'a pas eu pendant ces 12 mois un travail continu, pour cause de maladie, de chômage involontaire etc., les dispositions complémentaires et la jurisprudence de la loi de 1898 suppléeront à cette lacune. « Mais » la difficulté réside en ceci : que tous les citoyens étant » justement astreints à la même durée de service militaire, » la victime de l'accident peut être non pas seulement » un ouvrier manuel ayant depuis plusieurs années déjà » avant son incorporation une profession salariée, mais » aussi, dans certains cas qu'il faut prévoir, un jeune » homme (apprenti dans certaines industries d'art, étudiant, » élève, etc.), n'ayant pas terminé son instruction pro- » fessionnelle, n'ayant pas en conséquence dans les 12 mois » avant son incorporation, touché un salaire quelconque » ou n'en ayant touché qu'un minime, tout à fait provisoire

(1) Mirman op. cité, p. 288, col. 1.

» et anormal ⁽¹⁾ ». Tel est le cas d'un jeune homme qui poursuit ses études de médecine, grâce peut-être aux sacrifices faits par des parents qui se seront mis dans la gêne ; au moment de l'incorporation il ne gagne rien, la période de rapport ne devant pour lui s'ouvrir que plus tard. Sur quel salaire fictif calculera-t-on la réparation due pour le préjudice futur. « Il faut choisir entre deux » procédés : ou admettre pour les victimes qui se trouvent » en cette situation un salaire fictif, unique, fixe, arbitrairement choisi ; le procédé est simple autant qu'injuste, » et il conduirait à traiter de même façon le jeune homme » laborieux et digne ayant travaillé réellement à se préparer » une profession honorable, et le propre-à-rien, ayant jusqu'à 20 ans vécu d'expédients inavouables, et n'ayant, » à l'âge du service militaire, aucune profession, parce » que toutes exigent un effort et qu'il n'a voulu en fournir » aucun ; ou bien, si l'on écarte, et c'est à qui nous » concluons, ce procédé, il faut trouver le moyen de tenir » compte, dans la mesure du possible, de l'effort humain » et social de la victime ; il faut formuler une règle moins » rigide et partant moins injuste, plus souple et, en » conséquence, plus équitable ; nous proposons la suivante :

» Pour ceux qui n'ont pas terminé leur instruction » professionnelle (apprentis, étudiants, élèves, etc.), le » salaire s'entend du produit annuel que, dans la profession

(1) Mirman op. cité, p. 288, col. 1.

» à laquelle ils se préparaient, ils auraient vraisemblable-
» ment retiré de leur travail à 30 ans, sans que ce salaire
» fictif puisse être fixé à une somme supérieure à 3.600 fr.
» Ceux dont le salaire, défini aux deux précédents
» paragraphes, dépasse 2.400 francs, ne bénéficient des
» dispositions de la présente loi que dans la mesure prescrite
» à l'article 2 de la loi du 9 Avril 1898 (1) ».

Sans doute, certains jeunes gens seront pensionnés, qui pourront se créer plus tard une situation de fortune avantageuse, mais la même éventualité existe avec la loi de 1834, et M. Mirman cite le cas du fils de famille qui, blessé au cours de son service militaire et amputé de la main gauche, reçoit (quelle que soit sa situation de fortune) 4.100 francs, 900 francs ou 800 francs, suivant qu'il était sergent ou maréchal des logis, caporal ou brigadier, enfin simple soldat. L'ancien élève de l'École Centrale, accomplissant son unique année de service, comme sous-lieutenant d'artillerie, reçoit (pour la même infirmité) une rente de 2.300 francs, bien que peut-être, demain, malgré cette infirmité, il doive reprendre à la tête de l'entreprise industrielle de son père la place très rémunératrice qui l'attend. N'en est-il pas de même de l'ouvrier d'art, qui, pensionné en vertu de la loi de 1898, continuera à l'être, même si, servi plus tard par son ingéniosité et les circonstances, il s'installe à son compte et crée une entreprise prospère et fructueuse.

(1) Mirman op. cité, p. 288, col. 2.

« Le projet présenté, loin d'aggraver de telles anomalies
» (si anomalies il y a), n'aura d'autre effet que de les
» réduire ; il offre un moyen de mesurer, aussi exactement
» qu'il est humainement possible de le faire, la quotité
» de la rente au préjudice réellement causé à la victime.
» L'inflexibilité du principe de la loi de 1831 conduit
» à l'absurde : selon ce principe, le taux de la pension ne
» dépend que de la gravité de la blessure, il est indépendant
» de la profession même de la victime. La loi de 1898 tient
» compte au contraire, dans une large mesure, de cette
» profession... Ainsi, elle considère que la perte du pouce
» gauche cause au typographe un plus large préjudice
» qu'au charretier, et en cela elle est équitable ; le même
» principe, inscrit dans notre projet, aura pour conséquence
» que la perte du pouce droit sera considérée comme plus
» préjudiciable à l'artiste sculpteur qu'à certains ouvriers
» manuels ; que l'amputation de l'auriculaire de la main
» gauche sera considérée comme plus grave pour le vio-
» loniste que pour le commis aux écritures ; l'amputation
» de l'index droit plus grave pour l'ouvrier tisseur que
» pour l'apprenti-avocat ; l'amputation d'un pied plus grave
» pour l'homme de peine que pour l'apprenti-littérateur
» ou l'apprenti-savant, etc. (1) ».

M. Mirman demande que la procédure et les juridictions
soient les mêmes que celles du Droit commun, et n'admet

(1) Mirman op. cité, p. 288, col. 2 et 3.

pas que seul le Ministre et les divers représentants de l'Administration de la Guerre aient qualité pour juger si les conditions requises pour l'application de la loi sont ou non remplies (l'accident est-il survenu *par le fait ou à l'occasion du service*, ou est-il survenu dans des conditions absolument étrangères à celui-ci ?), pour juger aussi de l'importance de l'incapacité et de la quotité de la pension qui doit en résulter. « Sans mettre en doute, dit-il, » l'honorabilité et la compétence des médecins militaires, » leurs fonctions consistent surtout à soigner les malades » à la caserne et dans les hôpitaux militaires. Elles ne » consistent en aucune façon à se prononcer, sans contestation possible, sur le degré d'impotence d'un citoyen » dont la prestation militaire vient de cesser, qui est rendu » à la vie civile, et qui demande, à titre civil, réparation » du préjudice dont il a souffert à la suite d'un accident. » Un accident, comme un crime, est un fait de Droit » commun, qui, au point de vue de la *déclaration*, de » l'*enquête*, des juridictions compétentes et des expertises, » doit être traité comme tel... La juridiction administrative » du Conseil d'État est une juridiction exceptionnelle » qu'aucune considération fondamentale ne justifie et que » le Droit moderne tend de plus en plus à restreindre ⁽¹⁾ ».

(1) Mirman op. cité, p. 287, col. 2 et 3.

CHAPITRE VII

L'ASSURANCE CONTRE LE RISQUE MILITAIRE

§ 1^{er}. — Détermination du Risque militaire

L'opinion publique comme l'opinion parlementaire semblent incliner vers l'extension aux militaires des principes de la loi de 1898 sur les accidents du travail, c'est pourquoi nous avons jugé utile d'exposer le projet de M. Mirman ; nous croyons d'ailleurs que l'assimilation à laquelle il est amené n'est pas absolument conforme aux principes juridiques actuels. La loi de 1898 est une loi de Droit privé qui règle les rapports entre patron et ouvriers liés par contrat ; au contraire, entre l'État et les militaires appelés au service, il n'y a que des rapports d'ordre administratif qui dérivent non d'un contrat, mais d'une obligation légale. S'il est naturel que les tribunaux militaires soient chargés d'appliquer la loi de 1898, le principe de la séparation des pouvoirs, auquel la jurisprudence se conforme strictement, s'oppose à toute ingérence de ceux-ci

dans le domaine administratif. Lorsqu'un tort est causé à un particulier du fait du fonctionnement d'un service public, l'Administration seule peut apprécier la nature du dommage, et déterminer à son gré le montant de l'indemnité.

M. Mirman nous dit que la juridiction administrative du Conseil d'État est une juridiction exceptionnelle qu'aucune considération fondamentale ne justifie et que le Droit moderne tend de plus en plus à restreindre ; il nous affirme que le Parlement étend de plus en plus la juridiction de Droit commun aux affaires de l'État et cite comme exemples : la réforme projetée des Conseils de guerre, la soumission aux tribunaux ordinaires du règlement des accidents dont sont victimes les ouvriers des entreprises industrielles de l'État, l'attribution à ces mêmes tribunaux de l'appréciation des difficultés qui peuvent s'élever à l'occasion du contrat de travail entre l'Administration des Chemins de fer de l'État et ses employés, etc.

M. Mirman nous semble faire une confusion. Les *Conseils de guerre* ne sont pas des juridictions administratives, mais des tribunaux répressifs d'un ordre spécial ; que leur compétence soit diminuée au profit du Droit commun, cela n'influera aucunement sur l'indépendance réciproque des tribunaux ordinaires et des juridictions administratives. Quant aux ouvriers de l'État auxquels s'applique le Droit commun, il s'agit d'ouvriers liés par contrat à l'État considéré comme propriétaire, ou chef d'entreprises indus-

trielles, à l'*État-patron*. Au contraire, les actes de l'*État-puissance publique*, chargé d'assurer les différents services, relèvent du Droit administratif, qui, loin de se simplifier et de se fondre dans le Droit commun, se complique chaque jour, l'organisation sociale actuelle nécessitant une réglementation de plus en plus minutieuse. Sans doute, le Droit qui régit les rapports de l'État-puissance publique avec les individus obéit au même principe supérieur d'*équité* que le Droit qui régit les rapports des particuliers entre eux, mais il intervient un principe d'*utilité sociale* qui peut en modifier les applications.

La loi de 1898 a mis en lumière ce principe d'équité élémentaire, que le *risque professionnel* est une charge normale de l'entreprise ou du louage d'ouvrage; ce principe a la double portée, de préciser et de simplifier, *au point de vue du Droit privé*, quelques-uns des rapports qui existent entre employés et employeur, et de mettre *au point de vue social*, au compte du fort, l'assurance contre certains dangers auxquels sont exposés les faibles; il a exercé sur l'évolution de notre Droit moderne une influence très grande et nous ne faisons aucune difficulté à reconnaître que son extension à l'État peut être faite jusqu'à un certain point. « L'État qui commande, » l'État qui se défend, l'État qui se développe et qui » prospère n'est qu'un entrepreneur du bien public... Il lui » faut payer ce qu'il dépense en hommes comme en biens, » en santé comme en richesse. Dans l'intérêt même de ses

» marchés, il doit rémunérer le travail qu'il demande, de
» son loyer normal, dans lequel entre l'assurance du risque
» professionnel (1) ». Le service de l'État s'adresse à toutes
les formes du travail, depuis la spéculation pure jusqu'à
l'effort exclusivement physique. Quiconque est rémunéré
sur les fonds publics par un traitement court, comme
l'ouvrier, des risques dans l'exercice de sa profession ; les
militaires en particulier n'ont pas une situation meilleure
que les ouvriers ; ils risquent plus encore que ceux-ci leur
santé et leur vie ; quant à leurs émoluments, ils repré-
sentent la plupart du temps des minima d'existence et se
prêtent mal aux prélèvements de la prévoyance. Les prin-
cipes humains et sociaux qu'on applique aux ouvriers ne
doivent pas être pour eux un monopole, mais doivent être
étendus et généralisés (2). Comment et dans quelle mesure
l'application peut-elle en être faite aux militaires, voilà ce
qu'il s'agit de déterminer.

Tant que l'armée a été composée de soldats de carrière,
il a fallu les attirer par des primes d'argent, par des
promesses de retraite, par des titres honorifiques. L'État
qui ne donnait autrefois à ses vieux guerriers invalides que
l'asile, les soins et la nourriture, a été amené à leur
accorder plus tard des pensions qui n'en sont en quelque
sorte que l'équivalent ; il s'est reconnu *débiteur* et la loi de

(1) L. Perrier. *Le risque professionnel dans les fonctions et emplois publics*. *Revue politique et parlementaire*, 10 Avril 1906.

(2) Voir d° d°.

1831 sur les pensions militaires n'a fait que préciser l'étendue de cette obligation, et les cas où devait s'ouvrir le droit. La législation sur les gratifications et secours a ensuite étendu les allocations par mesure de concession bénévole à un plus grand nombre de bénéficiaires. Dans notre armée moderne, les professionnels ne comprennent plus que les officiers et les rengagés. Pour la grande masse de l'armée, citoyens sortis momentanément de la vie civile, *contribuables* venant payer leur dette, le métier militaire, loin d'être une profession, constitue au contraire une période de chômage et de suspension du travail professionnel. L'État doit veiller à ce que la *contribution* n'excède pas l'*obligation* imposée. Le régime militaire comporte, en temps de guerre, des *risques* graves ; en temps de paix ces *risques* bien moindres, existent néanmoins.

On a longtemps en droit considéré que l'*État-puissance publique* n'est pas responsable des accidents que l'exécution d'un service public régulièrement fait peut entraîner pour les citoyens qui ne font que se conformer à la loi, et qu'il ne peut être présumé en faute pour des accidents qui constituent de véritables cas de force majeure ; l'idée d'accorder une réparation était seulement fondée sur une pensée d'équité. Mais peu à peu la responsabilité de l'État pour *faute du service public* s'est affirmée juridiquement et un double principe longtemps méconnu s'est fait jour : 1° le droit pour tout citoyen à la réparation du dommage causé par le fonctionnement du service public ; 2° le droit

pour tout fonctionnaire à la réparation du dommage causé par la fonction. A cette idée de *réparation* fondée sur une *responsabilité* préalablement spécifiée, reconnue en droit, mais limitée, s'est substituée en fait celle de juste *répartition* des dommages provenant des risques sociaux. L'État, dont la responsabilité juridique comme *puissance publique* tend de plus en plus à s'accroître, a donc été amené, en temps que *gérant social*, à faire supporter à tous les dommages que le fonctionnement des services publics a causés à quelques-uns, même indépendamment de toute faute fonctionnelle. En un mot, la responsabilité de l'État se conçoit comme une responsabilité objective, fondée sur l'idée de *risque* et non sur celle de *faute* ⁽¹⁾.

La loi de 1898 aboutit aux mêmes résultats pour les accidents qui proviennent du *fait du travail industriel*, mais part d'un principe un peu différent : tandis que l'État ne se considère comme responsable que dans les limites qu'il veut bien reconnaître, le patron est civilement responsable des accidents qui sont une conséquence de sa faute, non des autres ; il dégage sa responsabilité par une sorte de traité à forfait en prenant à sa charge tous les accidents survenus dans le travail, quelle qu'en soit la cause, en assumant en un mot le *risque professionnel*.

Nous avons vu précédemment (chapitre V), comment

(1) Voir Duguit. *Manuel de Droit constitutionnel*. A. Fontemoing 1907, p. 666.

l'État prend à sa charge tout préjudice résultant d'un *fait administratif* et donne une indemnité sinon intégrale, du moins proportionnée au dommage ; nous avons dit que l'allocation peut être logiquement fondée sur une sorte de garantie et d'assurance mutuelle fictive contre le *risque administratif*. Il nous semble que la même base doit être admise contre le *risque militaire*, et que la société, qui exige le service militaire pour assurer la sécurité à la collectivité, doit dédommager tous ceux qui sont personnellement lésés en s'acquittant de cette obligation sociale, et qu'elle doit prendre en définitive à sa charge tout préjudice résultant du fait militaire.

Que nous considérons le *risque administratif spécial* auquel sont exposés les militaires soumis obligatoirement au service militaire, et le *risque professionnel public* auquel sont exposés les militaires liés volontairement au service, nous voyons qu'il s'agit de *risques* qui sont les mêmes pour tous, et qui doivent être couverts de la même façon, en remarquant seulement qu'à l'idée d'*assurance mutuelle* qui concerne les premiers doit se joindre, pour les seconds, l'idée de *rémunération* pour les services professionnels rendus à l'État.

Les règles d'application contenues dans la loi de 1898, qui est surtout une loi de droit pratique simplifié et de justice sociale, peuvent d'ailleurs être étendues aux militaires, mais nous arriverons à envisager cette extension à un point de vue qui diffère de celui de M. Mirman.

§ II. — Principes rationnels d'assurance
contre le risque militaire

Le *risque militaire* a un domaine plus vaste que le *risque professionnel*, tel qu'il est posé par la loi de 1898 ; il ne comprend pas en effet seulement le risque *accidents de service*, mais le risque *infirmités provenant des nécessités de la vie militaire*. Il était impossible d'établir pour le patron une responsabilité forfaitaire du risque-infirmités, pour cette raison qu'il n'encourt juridiquement de ce fait aucune responsabilité pour faute personnelle, et que sa responsabilité indirecte ne peut être engagée, même si l'infirmité contractée résulte notoirement du travail, parce que l'ouvrier n'est pas fixé d'une façon assez ferme à un établissement, pour que l'infirmité puisse être imputée à telle usine plutôt qu'à telle autre. Le métier militaire comporte au contraire des exigences qui sont les mêmes partout, et il est de stricte justice pour l'État d'admettre le principe de l'*assurance-infirmités*, comme celui de l'*assurance-accidents*. De plus, l'État doit être responsable des risques qui résultent du fait du groupement, comme il l'est des risques du service commandé ; il impose, en effet, au militaire non seulement une résidence fixe, mais aussi une vie en communauté avec des camarades, et des contacts parfois dangereux. Nous arrivons ainsi à formuler les principes suivants :

1° Toute diminution de validité, survenue pendant la

durée du service militaire, est présumée provenir de ce service et doit être indemnisée sans qu'aucune autre preuve soit faite ; mais si l'État peut prouver que l'accident ou l'infirmité ont été provoqués intentionnellement ou sont dûs à une faute inexcusable, il n'y a lieu à aucune indemnité. Il ne doit plus être tenu aucun compte de ces prédispositions personnelles ou héréditaires de la victime, qui servent souvent de prétexte à l'Administration de la Guerre pour écarter les demandes de pension. Les militaires auront ainsi l'avantage d'être soustraits à la nécessité de la *preuve* qui est souvent fort difficile à établir, lorsque les causes sont vagues et imprécises. Ces règles se justifient d'autant mieux que les conditions de la vie militaire forcent l'homme à séjourner quelquefois dans des locaux humides et malsains, l'exposent aux rigueurs et aux intempéries des saisons, aux épidémies, et le soumettent à des exercices parfois excessifs. Il ne faut pas s'exagérer les dangers courus, mais il n'est pas moins certain que si, en grande majorité, les hommes reviennent du régiment plus valides et plus forts, quelques-uns en sortent amoindris et rapportent chez eux ces maladies à forme vague et traîtresse, infiltrées lentement, et qu'il faut attribuer sinon à un fait unique de service, du moins à une série ininterrompue de faits successifs ou à la contagion de la vie commune. Ces considérations s'appliquent, avec plus de force encore, aux marins qui ont un métier plus rude et plus inégal ; naviguant au loin sous des climats meurtriers, tantôt torrides,

tantôt glacés, ils joignent aux dangers d'une vie d'épreuves et de fatigues ceux qui résultent de l'agglomération dans des locaux à air confiné et vicié, sans parler des périls particuliers auxquels sont exposés les marins qui sont versés dans les spécialités, dans les chaufferies surtout, et qui deviennent les victimes désignées de l'anémie et de la tuberculose.

2° Qu'il s'agisse du temps de *paix* ou du temps de *guerre*, les règles concernant les indemnités doivent être les mêmes. La destination du militaire est de défendre les intérêts nationaux, non d'être tué ou blessé ; si cependant il tombe dans la lutte ou éprouve dans sa santé un préjudice grave et persistant, le droit à indemnité existe pour lui ou ses ayants droit. Qu'on ne vienne pas dire que cette indemnité sera subordonnée à l'issue plus ou moins heureuse de la campagne ; puisqu'il s'agit non d'une récompense mais d'un droit véritable, les principes élémentaires de solidarité sociale exigent que pour l'acquitter, si on ne peut se payer sur le vaincu, la charge en retombe sur l'ensemble des citoyens ; n'est-on pas fondé d'ailleurs à dire à l'État, que par une diplomatie plus habile il aurait pu empêcher le conflit, ou qu'une organisation plus judicieuse de nos forces aurait pu changer le sort des armes ou rendre la guerre moins désastreuse.

3° Le droit à indemnité doit exister pour tous les hommes qui servent dans l'armée, qu'il s'agisse de l'armée de terre ou de l'armée de mer, des *troupes métropolitaines*

ou des *troupes coloniales*. Ce droit, consistant surtout en une sorte de pension alimentaire, variera d'ailleurs avec chaque colonie, suivant le temps de service légalement exigé, suivant les conditions d'existence qui sont spéciales à chaque pays et qui diffèrent suivant qu'il s'agit d'indigènes ou de colons.

4° D'après quelle base l'État assurera-t-il contre le risque militaire? Nous croyons qu'il faut se placer, pour fixer la valeur de l'indemnité, à un point de vue différent de celui de la loi de 1898. Le travail de l'ouvrier profite non seulement à celui-ci, mais aussi au patron, et le salaire étant considéré comme l'équivalent du travail, plus le salaire de tel ouvrier sera élevé relativement à celui de tel autre, plus le profit retiré par le patron du fait de cet ouvrier sera grand; il est donc naturel que le patron, qui assume le *risque-accidents*, l'assume proportionnellement au profit qu'il retire du travail, en fait, proportionnellement au salaire. Il ne peut être question pour les militaires de salaire et de profit retiré par l'État. Les militaires ne représentent qu'une valeur d'*utilité sociale* et peuvent être classés d'après le degré de cette *utilité sociale*, en quatre groupes :

1° Militaires astreints au service obligatoire qui ne sont militaires qu'incidemment ;

2° Militaires qui, moyennant certaine capacité requise, consentent à accomplir des périodes d'instruction supplémentaires (officiers de réserve et de territoriale) ;

3° Militaires qui restent temporairement au service (rengagés et commissionnés) ;

4° Militaires de carrière (officiers).

1° *Militaires astreints au service obligatoire.* — Le droit à indemnité pour les militaires de cette catégorie doit consister en une sorte de *pension alimentaire* fixe calculée d'après une estimation faite de ce qui est moyennement nécessaire à un homme pour subsister. La loi militaire est avant tout une loi égalitaire et démocratique qui soumet au même régime, sans distinction, tous les hommes valides, le fils de famille millionnaire comme le plus humble domestique de ferme ; elle obéit au même principe que le suffrage universel qui fait concourir chaque citoyen, d'une façon égale par son vote, à la direction des affaires publiques, malgré les intérêts fort inégaux de chacun. C'est qu'en matière juridique, lorsqu'il s'agit de droits personnels, le principe qui domine toutes nos institutions est celui de *l'égalité civique*.

Tous les citoyens valides étant astreints uniformément au service militaire, l'État leur doit la même protection, la même sécurité ; exigeant de tous la même obligation, il ne doit pas considérer la vie de l'un comme plus précieuse que la vie de l'autre. Tout homme *valide* représente un *capital* ; si ce capital est amoindri au service de la collectivité, l'État doit assurer à l'homme une indemnité proportionnée à la diminution subie par ce *capital-validité*

sans tenir compte de ses intérêts, de ses besoins et de ses charges, sans se préoccuper de sa profession antérieure, de sa condition sociale, de son salaire et de ses ressources matérielles. L'indemnité allouée doit être non pas, comme dans la réparation civile, égale au préjudice, variable avec chaque cas et appréciée *en fait, in concreto*, mais représentative du tort qu'éprouve *en droit* un homme valide considéré *in abstracto*, lorsqu'il perd partie ou totalité de cette validité qui peut lui être nécessaire pour vivre. Toute allocation arbitraire et aléatoire à caractère d'aumône doit être supprimée. En regard du principe du service égal, universel et obligatoire, nous posons donc celui-ci : *à charges égales, droits et profits égaux*.

Sans doute, objectera-t-on, si tout homme valide représente un capital, ce capital peut être productif pour la société ou improductif ; la pension pourra constituer pour l'un un avoir fort insuffisant, pour l'autre un superflu inutile ; est-il juste d'indemniser pareillement l'un et l'autre ? Il ne s'agit pas, répondrons-nous, d'assurer le *capital-travail* mais le *capital-validité*. Aux yeux de la loi militaire qui exige de chacun les mêmes peines et les mêmes labeurs, ce *capital-validité*, mis à la disposition de la Nation, produit le même rendement et représente la même somme d'utilité. Un homme valide équivaut à un homme valide ; dès lors que tous sont soumis à la même obligation, tous doivent être *assurés sur la vie* pour la même somme. Qu'importe que la pension soit inutile aujourd'hui

pour l'un et indispensable pour l'autre ; demain peut-être celui-ci sera ruiné et celui-là enrichi.

Nous parlons de droits ; or, les droits sont identiques et indépendants des situations particulières et des charges de famille. La loi de 1898 ne se préoccupe pas, en indemnisant la victime d'un accident proportionnellement à son gain, du nombre de personnes que ce gain fait vivre. Lorsque l'allocation est manifestement insuffisante, l'assistance, qu'elle soit sociale, privée ou mutuelle, pourra seule apporter le complément nécessaire. En cas de mort, au contraire, l'idée d'une bonne justice réparative commande de proportionner l'indemnité qui survit aux charges réelles de famille qu'avait le défunt. En 1831, les militaires étaient généralement célibataires ; les périodes d'instruction n'existaient pas ; avec les périodes actuelles instituées pour les réservistes et territoriaux, il y a lieu de prévoir que des hommes dans toute la force de l'âge peuvent, par leur disparition, mettre dans la gêne la famille dont ils sont le gagne-pain. La loi de 1898 a établi une répartition rationnelle entre tous les ayants droit ; il y aurait lieu de l'admettre pour les familles des militaires dont les droits devraient d'ailleurs être reconnus, sans qu'aucune autre preuve ou justification soit nécessaire, dans tous les cas où les militaires eux-mêmes auraient pu faire valoir les leurs.

Pour déterminer la valeur estimative intégrale de ce *capital-validité* qui doit servir d'étalon, il y aurait lieu de se

livrer à des études de statistique, à des recherches pratiques, et enfin d'examiner les conséquences budgétaires qu'entraînerait pour la fixation de cette pension alimentaire l'adoption de tel ou tel chiffre. Comme essai, et à titre purement indicatif d'exemple, supposons-la fixée à 600 fr. ⁽¹⁾; elle pourrait être majorée ou diminuée suivant les cas que nous envisageons, dans la proportion suivante :

Invalidité complète nécessitant l'aide d'une autre personne :	
majoration de 1/2.....	900 fr.
Invalidité complète nécessitant des soins spéciaux :	
majoration 1/4.....	750 fr.
Invalidité complète entraînant incapacité de pourvoir à sa subsistance.....	600 fr.
Diminution de validité entraînant une diminution de 65 à 95 % dans la capacité de travail : dimi- nution 1/4.....	450 fr.
Diminution de validité entraînant une diminution de 35 à 65 % dans la capacité de travail : dimi- nution 1/2.....	300 fr.
Diminution de validité entraînant une diminution de 5 à 35 % dans la capacité de travail : dimi- nution 3/4.....	150 fr.

Cette pension viagère ou temporaire serait révisable à toute époque, et modifiable suivant l'aggravation ou l'atténuation de l'état du pensionné. En cas d'infirmité temporaire, une indemnité journalière pourrait être accordée pendant un laps de temps qui ne pourrait excéder

(1) Chiffre actuel de la pension du simple soldat.

six mois ; au-delà de six mois, elle serait convertie en pension. En cas de mort, on se baserait sur le taux admis par l'art. 3 de la loi de 1898, et une pension serait ainsi servie, à partir du décès, aux divers ayants droit :

1° *Veuve*. — Une rente viagère égale à 20 % du chiffre fictif de base, soit *120 francs*, à la condition qu'elle ne soit ni divorcée, ni séparée de corps, et que le mariage soit antérieur à l'accident. En cas de remariage, elle recevrait le triple de cette rente, à titre d'indemnité totale, soit *360 francs* ;

2° *Enfants* légitimes ou naturels reconnus avant l'accident, âgés de moins de 16 ans, une rente qui différerait suivant leur nombre, et suivant qu'ils ont encore ou non leur mère :

a) *Ils ont encore leur mère*. — S'il n'y a qu'un enfant, 15 % du chiffre de base, soit *90 francs* ;

S'il y en a deux, 25 % , soit *150 francs* ;

S'il y en a trois, 35 % , soit *210 francs* ;

S'il y en a quatre ou davantage, 40 % , soit *240 francs* ;

b) *Ils sont orphelins de père et de mère*. — 20 % du chiffre de base, soit *120 francs* par enfant, sans que l'ensemble puisse dépasser pour eux 60 % , soit *360 francs* ;

3° *Ascendants*. — Ceux-ci pourraient être appelés en cas d'absence de veuve ou d'orphelins, en prouvant qu'ils étaient à la charge du défunt au moment de son entrée au service, ou, comme le demande M. Mirman dans son projet, qu'ils y auraient vraisemblablement été lors de

sa libération. Peut-être pourrait-on admettre dans cette catégorie comme l'a fait la loi *suisse*, les frères ou sœurs âgés de moins de 16 ans, qui auraient vraisemblablement été à la charge du défunt lors de sa libération. Chacun recevrait une rente égale à 10 % du chiffre de base, soit 60 fr., sans que le montant total des rentes ainsi attribuées puisse dépasser 30 %, soit 180 fr.

Cette base de l'indemnité fixe étant admise, fondée sur l'équivalence des risques et sur l'égalité des citoyens devant la loi et devant le service militaire, nous concluons (1) :

1° L'État réparera tout dommage subi dans le service militaire, alors même que ce dommage n'entraînerait pas la réforme, c'est-à-dire l'incapacité de servir. Cette réparation sera proportionnelle à la diminution de validité et à la gravité de l'infirmité. Elle constituera un droit véritable pour l'individu et une dette pour l'État. La pension sera viagère en cas d'incapacité permanente, provisoire et renouvelable en cas d'incapacité temporaire, et une indemnité journalière pourra être accordée en cas d'incapacité de courte durée (moins de six mois) consécutive à une infirmité passagère contractée au service.

(1) M. de Ramel a déposé le 3 Mars 1905, à la Chambre des députés, une proposition de loi sur les pensions militaires. Elle a été déposée en blanc, et non insérée au *Journal Officiel*. D'après l'exposé qui a précédé ce dépôt, dans les débats de la Chambre, nous croyons que nos déductions se rapprochent sensiblement des idées de M. de Ramel.

2° Toute blessure reçue, toute infirmité contractée pendant la durée du service militaire, sera présumée provenir du service et donnera lieu à réparation ; dans le cas où il y a une faute inexcusable de l'homme, l'Administration militaire devra la prouver ; on ne considérera plus la plupart des maladies comme résultant d'un vice de constitution ; s'il y a vice de constitution, l'État a commis une erreur en incorporant l'homme et doit réparer cette erreur en accordant une pension.

3° Les autorités et Conseils chargés de prononcer sur l'admission au service et sur la réforme seront organisés d'une façon plus rationnelle afin de sauvegarder, d'une part les droits de l'individu, d'autre part les besoins de l'Administration militaire et les ressources financières nationales ; l'état physique de chaque homme devra être soigneusement et contradictoirement constaté, à l'entrée comme à la sortie, par des Commissions mixtes composées de civils et de militaires.

2° *Officiers de la réserve et de l'armée territoriale.* — Les périodes auxquelles sont soumis obligatoirement les citoyens étant de même durée pour tous, les risques les mêmes pour tous, nous croyons que cette assurance sur la vie doit être la même pour tous, et indépendante du grade, le grade ne pouvant donner lieu qu'à des avantages honorifiques et à des satisfactions d'amour-propre ; les *officiers de la réserve* et de *l'armée territoriale* sont astreints à accomplir des périodes supplémentaires et à tenir leur

instruction militaire à jour ; ils accordent à l'État plus que la loi n'exige et lui rendent des services spéciaux, qui, sans les faire entrer dans la catégorie des professionnels, leur donnent une place à part dans l'autre catégorie, mais l'exemple cité par M. Mirman (voir chapitre III, p. 77) nous a montré combien la législation actuelle est disproportionnée dans le paiement qu'elle fait de l'indemnité. Le taux de la pension devrait être seulement majoré pour eux, la majoration étant d'autant plus considérable que ces officiers se sont imposés plus de sacrifices de temps et de peine, pour perfectionner leur instruction militaire, et que la durée de leurs services se sera prolongée davantage.

3° *Rengagés et Commissionnés.* — Pour ceux qui ont engagé à temps leurs services à l'État, *rengagés* et *commissionnés*, il se joint à l'idée d'*assurance mutuelle* celle de *rémunération* ; l'État leur accordera par faveur une sorte de prime d'assurance complémentaire de la précédente, qui tendra à compenser la modicité du traitement touché ; il basera les indemnités à allouer sur des considérations de temps de service, de grade, en même temps que sur la gravité de l'infirmité.

4° *Officiers de l'armée active.* — Enfin, pour les officiers qui consacrent leur vie à un métier fort honorable, mais plein de risques et peu lucratif, l'État se montrera plus généreux et leur accordera, suivant les cas, le minimum ou le maximum de la pension qu'ils auraient été appelés

à recevoir pour ancienneté de services, dès que la cause d'interruption de carrière, due à l'invalidité, est fortuite et indépendante de leur volonté. De plus, le traitement des officiers étant considéré comme suffisant pour leur permettre de vivre dans une aisance relative, on a été amené à opérer des retenues sur ces traitements, ajoutant ainsi pour la constitution de leurs pensions, aux deux éléments d'*assurance mutuelle* et de *rémunération*, celui d'une sorte d'*assurance obligatoire*.

Dans toutes les législations étrangères, les indemnités aux militaires invalides sont fixées d'une façon plus ou moins rationnelle, suivant des règles qui se rapprochent assez sensiblement de notre système actuellement en vigueur. Seule, la loi suisse du 28 Juin 1904, que nos législateurs ont citée à diverses reprises, comme pouvant nous servir de modèle, part d'un point de vue plus social que juridique, conforme aux vues de M. Mirman, et qui s'explique dans ce petit pays où l'armée ne comprend que des milices, et où le Droit administratif est moins développé que chez nous. Cette loi assure gratuitement, contre la maladie et les accidents de service, le personnel militaire de tout grade et le personnel militarisé. Elle accorde, en cas d'*infirmité temporaire*, une indemnité de chômage qui, pendant 30 jours, est fixe (3 francs les non-officiers, 5 francs les officiers), et qui est ensuite proportionnée au gain journalier, les assurés étant répartis en cinq classes suivant l'importance de ce gain. Le taux de l'allocation est de

70 % du chiffre maximum correspondant à la classe de l'assuré, ou une fraction de ce chiffre, si l'incapacité n'est que partielle. Si elle doit durer plus de six mois, elle est considérée comme *permanente* ; l'allocation journalière est transformée en pension viagère ou temporaire égale à 300 fois l'indemnité de chômage et révisable à toute époque. En cas de décès, des pensions calculées sur le gain annuel du défunt sont accordées aux divers ayants droit :

1° Veuve, 65 à 40 % selon qu'elle a ou non des enfants, soit âgés de moins de 18 ans, soit incapables de travailler ;

2° En l'absence de veuve, aux enfants âgés de moins de 18 ans ou incapables de travailler, 25 à 65 %, selon le nombre d'enfants ;

3° En l'absence de veuve ou d'enfants, 20 % au père ou à la mère, 35 % s'ils sont tous les deux, 15 % à un frère ou une sœur, 25 % s'ils sont plusieurs, jusqu'à 18 ans, ou tant qu'ils sont incapables de travailler, 15 % au grand-père ou à la grand'mère, 25 % s'ils sont tous les deux, les parents excluant les frères, et ceux-ci les grands-parents.

CHAPITRE VIII

L'ASSISTANCE SOCIALE ET L'ASSISTANCE MILITAIRE

§ 1^{er}. — L'État et l'Assistance sociale

Plus la civilisation progresse, plus grandit l'inégalité entre les hommes, et s'accroît leur différenciation, et plus cependant s'affirme le besoin de proclamer leur égalité. La croyance en l'*égalité* est devenue le *dogme fondamental* de notre démocratie, nous lui sacrifierions au besoin nos idées jadis les plus chères ; tenant plus au mot et à l'apparence de *liberté* qu'à la réalité, nous nous laisserions dominer par toute autorité, pourvu qu'elle soit impersonnelle et qu'elle nous assure un traitement *égal* pour tous ; le sentiment de *fraternité* lui-même, basé d'abord sur un principe désintéressé, se transforme peu à peu en une coopération d'êtres *égaux*, en une obligation de services réciproques, en *solidarité* et *mutualité*. Sans doute les hommes, loin d'être identiques, diffèrent profondément, mais ils ont tous une valeur individuelle qui, au point de vue des relations humaines, doit être également respectée.

L'évolution juridique tend à établir l'*égalité de droits* entre tous les membres de la société, en réprimant les abus, en supprimant les privilèges, en réduisant l'arbitraire, et à répartir également les charges et risques publics ; mais elle tend aussi à *socialiser le droit*, en réglementant dans le sens de la justice et de l'humanité les rapports entre ceux que séparent des *inégalités de fait*, forts et faibles, gouvernants et gouvernés, patrons et ouvriers, et plus récemment encore, entre riches et pauvres, en créant pour la société d'une part une véritable obligation d'*assistance*, sous forme d'aide effective ou de secours pécuniaires, et pour les malheureux d'autre part un véritable droit.

En matière d'assistance l'État manifeste son intervention de deux façons différentes : ou il secourt directement l'infortune par l'*assistance curative* ; ou il en recherche et combat les causes par l'*assistance préventive*.

1° *Assistance proprement dite ou curative*. — Tout homme a droit à la subsistance de la part de l'État, quand celle-ci lui fait défaut, avait déjà dit Montesquieu. Jusqu'à ces derniers temps cependant, l'assistance, tout en constituant un *devoir moral* pour la société, n'impliquait pas le droit au secours pour l'indigent, mais était considérée, même instituée à l'état de service public, comme une œuvre de charité, purement facultative, organisée par la commune et subventionnée par les Conseils généraux et l'État. A l'exception de quelques établissements placés sous sa surveillance immédiate, l'État n'avait jusqu'ici, en

matière d'assistance publique qu'une mission de tutelle et de contrôle (enfants assistés, asiles d'aliénés, dépôts de mendicité, bureaux de bienfaisance, assistance médicale gratuite) ; il subventionnait en outre un certain nombre d'établissements charitables, et réglait parfois les conditions d'intervention de la charité privée. La nouvelle *loi du 15 Juillet 1905* est revenue à la conception de la Convention, en introduisant le droit à l'assistance pour les vieillards âgés de 70 ans, pour les incurables et les invalides dans l'indigence.

2° *Assistance sociale ou préventive.* — En dehors de ce devoir d'humanité, basé sur un fondement *moral* de fraternité, la société en a un autre, fondé sur une idée d'*utilité sociale*, et dérivant du fait même de la *solidarité*.

Tandis que l'assistance proprement dite secourt indifféremment tous les malheureux, sans chercher les causes de leur misère, l'*assistance sociale* s'attaque résolument à ces causes, et s'efforce de diminuer le nombre de ceux qui tomberont à la charge de la société, lesquels ne devraient plus comprendre que les maladroits, les victimes de la fortune et du hasard, les disgrâciés de la nature, tous ceux dont les causes de misère, mal connues, ne peuvent être prévenues qu'imparfaitement. « Une loi des pauvres qui » semblerait considérer comme normale, presque comme » définitive, une assiette déterminée de la misère et de » l'assistance serait dangereuse et presque immorale sous

» ses apparences de compassion officielle.... L'assistance
» est moralement obligatoire partout où elle est nécessaire ;
» mais elle n'est socialement utile que lorsqu'elle
» coordonne son action avec une fonction supérieure où
» elle tend à s'absorber ⁽¹⁾ ». L'assistance sociale a donc
pour but de développer chez l'individu l'esprit d'initiative
et de prévoyance, de le soutenir dans les circonstances
difficiles, de l'entourer d'institutions protectrices auxquelles
il recourra chaque fois que la force ou la chance l'aban-
donneront. « L'assistance ainsi conçue n'est plus ni le don
» gracieux et un peu humiliant que représente la charité,
» ni la distribution arbitraire d'une part de l'acquit social
» que l'assisté n'a pas contribué à produire ; elle est une
» sorte de prêt rémunérateur en ses conséquences, quoique
» gratuit en son principe, que la société fait à des gens
» qui peuvent rendre ⁽²⁾ ».

Les grandes institutions nationales, destinées à servir des
pensions aux indigents, nous apparaissent ainsi comme des
œuvres de circonstance, ayant pour but d'éviter à ceux-ci
l'arbitraire d'une administration impersonnelle et de leur
accorder des droits définis ; ces droits varient d'ailleurs
au gré du législateur et ne sont qu'un pis-aller, dont il faut
espérer voir le champ d'action se rétrécir. « Assistance et
» Prévoyance sont deux termes ennemis que le progrès

(1) Mabillean. *La Mutualité française. La Renaissance latine*,
N^{os} d'Octobre et Novembre 1903.

(2) Clémentel. Rapport de 1904 sur le budget de l'Intérieur.

» réconcilie et que fusionnera bientôt la raison sociale :
» Solidarité.... Assister aujourd'hui, c'est acquitter une
» dette de la société active à l'égard de ceux qu'il faut
» mettre momentanément ou définitivement au passif. »
(G. Measureur)

Parmi les idées de *prévoyance*, la plus féconde est celle d'*assurance*. Pour tous ceux qui n'ont pour principal avoir que leur capital humain, que leur force de travail, qu'elle réside dans leur cerveau ou dans leurs bras, la sécurité est le bien le plus utile. Tout travail est productif d'utilité non seulement pour le travailleur lui-même qui en tire un gain rémunérateur, pour le patron qui en profite, mais encore pour la société. Il est donc juste que l'État, intéressé d'ailleurs à ce que l'individu ne tombe pas à sa charge, encourage le travailleur indépendant par des mesures de faveur à la *prévoyance*, et qu'il participe dans une petite mesure, pour le travailleur salarié, à l'*assurance* dont la charge incombe surtout au patron et au travailleur lui-même.

L'État, quand il est employeur, c'est-à-dire quand il se charge, comme entrepreneur général, du fonctionnement des services publics, doit contribuer plus encore que le patron, à *assurer* ses collaborateurs et auxiliaires contre les risques d'invalidité et de vieillesse. En fait, à ce point de vue, il s'est montré particulièrement généreux, surtout en ce qui concerne les pensions de retraite.

L'évolution qui tend à organiser la solidarité sociale

s'accomplit sous deux formes principales, qui se manifestent aussi bien dans les idées que dans les tâtonnements actuels du législateur :

1° L'*étatisme* prétend diriger la société dans la solidarité, même par l'*autorité*. L'État seul doit l'organiser et doit finir par absorber dans son sein toutes les énergies individuelles. Le socialisme et le collectivisme en sont l'aboutissement fatal ;

2° Le *coopératisme* veut conduire la société dans la solidarité par la *liberté*. Il tend à grouper les individus à intérêts solidarisés en réalisant le maximum de liberté intégrale (intellectuelle, économique et morale). L'État n'a rien à organiser et diriger en matière d'assistance ; il n'a qu'un rôle de contrôle et de tutelle ; il n'a pas à se montrer généreux ; il n'a qu'à répartir sur les fonds publics des subventions et avantages pécuniaires aux associations qui présentent une utilité publique ou sociale. Telle est la forme actuelle du libéralisme moderne.

L'État, jusqu'à ce jour, a cherché successivement et quelquefois simultanément à encourager l'épargne, à favoriser la Mutualité, enfin à organiser l'assurance obligatoire.

L'épargne constitue l'acte de prévoyance libre le plus simple ; l'individu est son propre assureur, et amasse un petit capital de réserve qui lui permettra de faire face aux événements fâcheux qui viendraient à surgir. Les *Caisses d'épargne municipales*, dont l'origine remonte

aux environs de 1820, ont pris depuis cette époque un grand développement. Sur le même modèle a été instituée, en 1881, la *Caisse d'épargne postale*, placée sous la garantie de l'État. La *Caisse nationale des retraites pour la vieillesse*, fondée en 1850, facilite l'assurance à bon marché aux prévoyants volontaires de condition modeste, et leur offre des avantages financiers et une sécurité plus grande que les Compagnies d'assurances. Réorganisée par la loi du 20 Juillet 1886 et fonctionnant sous la garantie de l'État, elle permet de constituer, à l'âge de 50 ans, ou à un âge plus avancé, au choix du déposant, à son profit ou à celui d'un donataire désigné, des pensions viagères dont le maximum ne peut dépasser 4.200 francs, au moyen de versements, à capital aliéné ou à capital réservé.

A côté de ces Caisses, instruments publics de prévoyance, existent des institutions privées : les *Sociétés de secours mutuels*, qui assurent contre certains risques, d'une façon plus ou moins étendue, suivant le nombre des sinistres et les ressources limitées des Sociétés. Jusqu'à la loi du 26 Mars 1852, qui leur a assuré une existence régulière, ces Sociétés étaient simplement tolérées, et toujours exposées à la suppression. Elles ne faisaient face alors qu'aux dépenses accidentelles et minimales de maladies (fonds de roulement), et ne firent appel que vers 1850 aux membres honoraires et à l'État pour constituer un capital en vue des retraites (fonds commun). A partir de 1852, le législateur semble avoir cherché à provoquer la

multiplicité des Sociétés, mais à en restreindre la capacité et le développement. Une très grande tolérance des pouvoirs publics leur a permis, depuis 1870, de se développer à l'aise. Enfin, la loi libérale et généreuse du 1^{er} Avril 1898 a amélioré les règles de la Mutualité, en facilitant la constitution des Sociétés de secours mutuels, en élargissant la capacité de celles qui se soumettent au régime de l'approbation administrative, en leur accordant un certain nombre d'avantages matériels et pécuniaires et d'importantes prérogatives fiscales. Au nombre de quelques centaines en 1848, ces Sociétés dépassent maintenant le chiffre de 15,000.

Beaucoup d'esprits estiment encore que l'État devrait borner son rôle d'assistance sociale à accorder des subsides à la Mutualité. Celle-ci joue dans l'évolution moderne un rôle prépondérant ; ce n'est pas seulement une institution de prévoyance ou d'assurance ; la bienfaisance y a une part importante par le concours financier et personnel qu'y apportent les membres honoraires, non seulement par leur cotisation, mais par leur influence, leur compétence et leur dévouement. La Prévoyance, uniquement fondée sur l'intérêt individuel, laisse de côté les malheureux et n'a aucune valeur éducative et morale ; l'assistance pure ne tient pas compte de la part d'obligation personnelle que comporte pour chacun le devoir collectif de tous. La Mutualité tient le juste milieu entre l'altruisme et l'égoïsme, en combinant la prévoyance pour soi, forme de l'intérêt

bien entendu, et la prévoyance pour autrui, forme de la solidarité. « En mettant en commun les risques et les » maux contre lesquels l'individu est désarmé, les mutua- » listes jettent les bases de la société fraternelle qui reste » l'idéal du progrès humain ; ils réalisent la seule forme » du collectivisme social dont la bienfaisance efficace » et mesurée ne se discute point : une Caisse de secours » alimentée par tous et ne servant qu'à ceux qui en ont » besoin (1) ». Les Unions de Sociétés de secours mutuels, organisées par la loi du 1^{er} Avril 1898 et le décret du 25 Mars 1901 ont surtout pour but principal de prendre à leur charge, grâce à un système de réassurance, les invalides que les Sociétés adhérentes sont obligées d'abandonner.

Une nouvelle orientation des idées semble maintenant pousser le législateur dans la voie de l'*obligation de l'assurance*, à l'instar de la législation allemande, et tel est le principe posé par le projet sur *les retraites ouvrières* voté par la Chambre et actuellement soumis au Sénat. Si l'obligation imposée à l'homme de travailler pour vivre est une grande loi de nature, l'idéal semblerait être pour lui de travailler en toute liberté, avec son initiative propre, avec la perspective de jouir en paix du produit de son travail, en dehors de toute contrainte, de toute réglementation, de toute inquisition. Mais les ouvriers gagnent peu ; ils vivent au

(1) Mabillean. *Discours du 5 Novembre 1905 à la Fête de la Mutualité.*

jour le jour dans l'insouciance de l'avenir, et ne sont pas assez éclairés pour comprendre la nécessité de l'effort qu'exige la prévoyance libre ; si leurs salaires sont accrus, leurs besoins augmentent en proportion ; l'obligation de l'épargne doit leur être imposée. L'assurance qui se contente de modiques primes retenues sur le salaire, qui n'oblige pas le travailleur à faire des économies, et qui le garantit presque à son insu des risques qui le menacent, paraît une forme de prévoyance beaucoup mieux adaptée que l'épargne aux nécessités de la vie moderne. Si la Mutualité peut être suffisante pour le travailleur indépendant, l'assurance obligatoire doit surtout protéger contre les conséquences de l'invalidité et de la vieillesse le salarié, dont toute la vie est liée à la possibilité de trouver et d'accomplir son travail. Cette obligation existe à la base de toutes les retraites des militaires, des fonctionnaires de l'État, des inscrits maritimes, des employés, agents et ouvriers des Compagnies de Chemin de fer, des ouvriers des Mines et dans bon nombre d'institutions patronales, assujettissant déjà dans notre pays avant la nouvelle loi plus d'un million et demi de travailleurs ⁽¹⁾.

L'État, en décrétant le principe d'assurance obligatoire, cherche à faciliter cette assurance, en mettant à la charge du patron une partie des primes payées par l'ouvrier, et en en prenant une partie à son compte. Le projet de loi

(1) Voir G. Fréville. *Les Retraites ouvrières*. Bibliothèque socialiste 1906, passim.

français a pour objet principal d'assurer aux travailleurs des *pensions de vieillesse* à partir de 60 ans, en introduisant le principe essentiel de l'obligation et des subventions de l'État. L'*assurance-invalidité* semblerait devoir constituer la véritable assurance sociale. Le législateur cependant vise spécialement la retraite par l'âge, comme il l'avait fait déjà en 1831 pour les militaires, en 1853 pour les fonctionnaires, et ne parle qu'incidemment et presque à regret de la retraite pour infirmités.

Les Allemands au contraire se sont surtout occupés du *risque-invalidité*, la pension de vieillesse n'étant acquise qu'à 70 ans, et cet âge constituant une présomption d'invalidité (1). Leur vaste réseau d'assurance englobe bon gré mal gré tous les patrons et ouvriers de l'agriculture ou de l'industrie dans des corporations professionnelles ou régionales. L'*Assurance-maladie* est obligatoire pour toute parsonne âgée de plus de 16 ans, gagnant par an moins de 2.500 fr. ; elle est réalisée par la mutualité, grâce au groupement des intéressés dans les Caisses professionnelles qu'ils administrent eux-mêmes. L'assuré verse de 1 à 3 % de son salaire, et le patron verse la moitié de la somme payée par l'ouvrier ; la Caisse garantit les soins médicaux et pharmaceutiques, un secours en argent égal à la moitié du salaire journalier pendant 13 semaines, et, en cas de décès, une indemnité égale à 20 fois le salaire journalier.

(1) Lois de 1883 sur la maladie, de 1886 sur les accidents, de 1889 et 1899 sur l'invalidité et la vieillesse.

Si la maladie se prolonge plus de 13 semaines, l'assuré est considéré comme invalide et relève de l'*Assurance contre l'invalidité et la vieillesse* de sa circonscription, qui est le complément de la précédente et est réalisée par une trentaine d'établissements fonctionnant sous le contrôle de l'État. La cotisation mensuelle de l'ouvrier varie de 18 à 45 centimes (1), le patron verse pour chaque ouvrier la même somme, et l'État verse 62 fr. 50 pour chaque retraite ; la rente d'invalidité comprend cinq classes variant de 231 fr. 25 à 562 fr. 50. Les frais de la prime d'*assurance contre les accidents* du travail sont entièrement à la charge du patron.

§ II. — La Mutualité et l'Assistance militaire

Les principes de solidarité sociale que nous avons exposés peuvent-ils s'appliquer aux militaires. Si nous trouvons dans l'armée les officiers et les rengagés pour lesquels la carrière militaire constitue une sorte de profession publique, la masse comprend surtout les militaires de passage qui appartiennent aux professions les plus diverses, et pour lesquels les idées de prévoyance se rapportent davantage à la vie professionnelle proprement dite qu'à la courte et transitoire période militaire. L'État assure gratuitement

(1) Il a été calculé que pour assurer un ouvrier contre les trois risques : maladie, invalidité et vieillesse, la moyenne du versement annuel était en Allemagne de 33 fr. 75 dont 20 fr. payés par l'ouvrier, soit environ 1 fr. 65 par mois.

les uns et les autres contre certains risques provenant du fait militaire ; il promet en outre aux rengagés et aux officiers une pension de retraite, gratuitement pour les premiers, avec l'appoint pour les seconds d'une retenue sur la solde (assurance obligatoire). Nous avons indiqué, d'après quel fondement juridique et rationnel l'assurance contre le risque militaire pourrait être organisé ; là doit se borner le rôle d'assureur de l'État. Les institutions de prévoyance que l'État a créées pour ses inscrits ne peuvent servir de modèles pour des œuvres du même genre en faveur des militaires. Les *inscrits* qu'il entoure de sa sollicitude, parce qu'ils sont la pépinière de sa marine de guerre et de sa marine marchande, sont des *professionnels* de la navigation et des industries qui s'y rapportent ; ce sont de plus des *salariés*, ce qui permet d'exercer un prélèvement sur leur salaire, en vue de l'assurance. Rien de pareil dans l'armée ; l'assurance obligatoire ne peut y être pratiquée que pour les officiers et dans une faible mesure ; l'épargne individuelle y est à peu près impossible : les officiers ont généralement des ressources fort modestes, les sous-officiers en ont de plus restreintes encore, les soldats n'ont rien ou presque rien ; la Caisse nationale des retraites permettrait à quelques-uns de bonifier notablement leur future pension ; mais bien peu ont l'idée et les moyens d'opérer des versements.

La *Mutualité*, avec la part d'assistance et de prévoyance qu'elle comporte, peut-elle étendre à l'armée les bienfaits incontestables qu'elle a déjà répandus un peu partout ?

En matière d'*assistance*, est-il possible de substituer aux recours actuels, vagues et indéterminés, des droits réels et reconnus ?

Telles sont les deux questions qu'il nous reste à examiner :

I. — MUTUALITÉ

Au point de vue des intérêts matériels et des conditions de vie l'armée forme trois groupements distincts : les *officiers*, qui sont de véritables professionnels ; les *rengagés*, qui sont des professionnels temporaires ; les *appelés*, qui sont militaires provisoirement et par obligation légale. Une Commission interministérielle, instituée en 1904 par le Ministre de la Guerre, de concert avec le Ministre de l'Intérieur et le Ministre de la Marine, a été chargée de faire pénétrer dans l'armée les principes mutualistes. Il ne peut être question de fonder une *Mutualité* spéciale pour l'armée ; l'armée se doit tout entière à la Nation, qui subvient à tous les besoins des militaires et leur accorde gratuitement ce que les citoyens cherchent à obtenir des Sociétés de secours mutuels ; c'est ainsi que tous les militaires ont droit à l'hospitalisation et aux soins médicaux ; leur famille reçoit aussi l'assistance gratuite du service de santé. Quant aux frais funéraires, ils sont supportés par l'État. Les risques que la Mutualité doit chercher à parer sont ceux qui peuvent frapper les militaires ou leur famille, non lorsque ceux-ci sont sous les drapeaux, mais au moment même où ils en sortent, c'est-à-dire les risques

d'invalidité et de mort. Les conséquences de ces risques n'étant pas les mêmes pour les trois groupements dont nous avons parlé et qui ont des intérêts totalement dissemblables, la *Mutualité*, si elle peut être appliquée aux trois catégories, doit être organisée d'une façon différente (1).

1° *Officiers*. — Les officiers ont le but de remplir honorablement leur carrière, et d'obtenir, avec la retraite, une pension suffisante pour leur permettre de vivre et d'élever leur famille. Cette pension leur est concédée par l'État, ainsi qu'à leurs veuves et à leurs enfants mineurs, mais la différence entre cette pension et la solde d'activité est grande, et un appoint, si minime soit-il, apporté par la *Mutualité*, leur serait fort utile ; d'autre part, en cas d'invalidité survenue quand l'imputabilité au risque militaire fait défaut ou quand les conditions de temps de service manquent, le militaire est privé de tout droit ; il en est de même de la veuve et des orphelins qui n'ont rien à prétendre, si l'officier n'a pas accompli 25 années de service au jour de son décès. Combien tombent frappés avant d'atteindre cette échéance ! L'État, il est vrai, peut distribuer des secours permanents, mais qui obligent à une sollicitation un peu humiliante, et qui ont le caractère d'une aumône, d'un don charitable. Une *Association mutuelle* entre officiers

(1) Voir, pour cette organisation, G. Chabbert. *Notes sur la Mutualité dans l'Armée*. Lavauzelle, Paris 1904.

permettrait d'allouer à la veuve et aux orphelins d'un officier décédé prématurément la pension ou le secours que leur refuse la loi. M. l'intendant Lévy a examiné ce point particulier de la Mutualité militaire et établi, de concert avec le colonel Frocard, d'après la statistique médicale de l'armée et le taux de la mortalité, des tableaux indiquant le sacrifice annuel que devrait s'imposer l'officier pour parer à cette éventualité (1). Les Sociétés de secours mutuels d'officiers pourraient faciliter à ceux-ci et à leur famille, moyennant le versement de primes supplémentaires, des assurances individuelles ou collectives, en cas de vie, de décès ou d'accident, et enfin allouer des secours aux ascendants, aux veuves ou orphelins des membres participants décédés, qui seraient souvent fort précieux, même au cas où ces derniers ont des pensions, en raison de la modicité de celles-ci. Une organisation de ce genre fonctionne pour les officiers de la Réserve et de la Territoriale.

2° *Rengagés*. — A la différence des officiers, les rengagés qui ne sont plus en activité de service ne peuvent se faire hospitaliser : les frais funéraires ne sont plus à la charge de l'État ; les pensions sont fort modestes : les rengagés, à la sortie du régiment, n'ont pas achevé leur carrière de travail, mais cherchent à obtenir un emploi dont la rétribution jointe, à leur petite pension, leur permettra de vivre et de faire vivre leur famille. La *Mutuelle des*

(1) Voir *Revue de l'Intendance*, N° de Juin 1904.

renagés pourrait assurer à ses membres qui ne sont plus en activité de service et à leurs familles, des secours en cas de maladies, blessures ou infirmités, pourvoir en cas de décès au frais des funérailles, allouer des secours aux ascendants, veuves et orphelins, contracter pour eux, moyennant une prime supplémentaire, des assurances individuelles ou collectives en cas de vie, de décès ou d'accident, enfin, accessoirement, créer des Offices gratuits de placement et organiser des Cours professionnels pour ceux qui recherchent un emploi civil.

3° *Engagés et appelés*. — Dans chacune des catégories qui précèdent, les militaires ont entre eux un lien d'intérêt commun. Il n'en est pas de même pour les militaires de passage, qui sont sous les armes aujourd'hui, et qui demain reprendront, l'un son rude labeur, un autre sa carrière lucrative, un autre sa vie de rentier. S'il est bon de faire leur éducation mutualiste par des mesures de propagande, de leur expliquer dans des entretiens fréquents et familiers les bienfaits de la *Mutualité*, de leur montrer les avantages qu'ils auront à s'affilier à une Société de secours mutuels, la Mutualité militaire proprement dite, appliquée aux militaires qui ne séjournent que transitoirement à l'armée, semble irréalisable en raison de la diversité des intérêts et enfin de la difficulté qu'il y aurait d'exiger une même cotisation, si modique soit-elle, de soldats qui ne touchent aucun salaire.

La *Mutualité* ne peut grouper que des personnes ayant

des intérêts ou des conditions de vie à peu près identiques, ou exerçant des professions similaires ; elle exige de plus un effort individuel, un prélèvement sur le salaire ; pour la plupart des soldats qui sont sans ressources, et dont la période militaire est déjà une cause de gêne pour leurs familles, l'idée d'une cotisation semble inapplicable.

La tendance actuelle est de chercher à faire remplir aux *Sociétés régimentaires* le rôle de *Sociétés de secours mutuels* transitoires ouvertes à tous les prévoyants volontaires, destinées à resserrer les liens de solidarité qui existent entre tous les éléments du régiment et à réaliser dans une certaine mesure l'idée d'assurance à l'aide de fonds de prévoyance, et l'idée de pure bienfaisance à l'aide de fonds d'assistance. La Mutualité peut exercer dans l'armée une très heureuse influence en propageant les idées de solidarité, mais nous croyons que, si elle doit y être très utilement enseignée, elle ne doit pas y être pratiquée par les militaires de passage pendant le séjour sous les drapeaux.

On a dit souvent que le Régiment est une grande famille, où, loin des influences quelquefois amollissantes de la vraie famille, la soumission au même régime, la communauté de vie, la participation aux mêmes joies, aux mêmes peines, aux mêmes dangers, établissent, malgré la différence qui existe dans les conditions sociales, les provenances, le degré d'instruction, les goûts et les convictions, un lien puissant de solidarité et de camaraderie, fondé non pas sur l'*union des intérêts* mais sur

l'union des cœurs. Les risques sont les mêmes, mais les conséquences étant fort différentes, chacun devrait être assuré différemment. Est-il cependant pratiquement possible de demander, même facultativement, une contribution à des soldats qui ne gagnent rien, et dont les familles sont quelquefois dans l'indigence? Nous avons été amené, le principe d'égalité étant la base du service militaire obligatoire, à affirmer que l'idée d'une bonne justice réparative est d'accorder des droits égaux à tous ceux qui, soumis obligatoirement aux mêmes risques, ont eu à souffrir du fait militaire; nous nous baserons sur le même principe d'égalité pour dire, qu'à ces mêmes militaires il ne peut être question de demander de participer d'une manière différente à une œuvre commune, qui, malgré le nom de Mutualité, ne ferait qu'établir une distinction entre riches et pauvres, assistants et assistés. Pendant la durée du service, toute question d'intérêt matériel doit être suspendue; l'*assurance* contre certains risques est garantie par l'État à tous également; quant à l'*assistance*, il ne peut en être question, l'État pourvoyant à tous les besoins.

Le régime du service égalitaire fait naître entre tous les militaires des sentiments de sympathie et d'estime mutuels, et entretient à l'état latent cet instinct obscur et profond de solidarité et de dévouement qu'on appelle l'*entraide*, qui ne peut se manifester au régiment que par une saine et solide camaraderie; à la libération le nivelle-

ment social disparaissant, les anciens égaux restent ou deviennent les uns des pauvres ou des humbles, les autres des riches ou des puissants. C'est alors que l'ancienne camaraderie peut se transformer sans inconvénients et s'épanouir en une œuvre d'assistance fraternelle. Tel serait le but pratique que pourrait réaliser la *société régimentaire*, sorte de prolonge du régiment, en fortifiant les liens formés sous les armes, en entretenant l'esprit militaire et le culte du souvenir, les plus fortunés offrant leur appui et leur concours non seulement financier mais moral, pour aider les besogneux à se tirer d'affaire. Œuvre surtout d'*assistance sociale*, et pouvant, à ce titre, être subventionnée par l'État, elle se rattacherait aussi aux œuvres de *Mutualité*, en propageant l'enseignement de celle-ci, en permettant aux militaires de payer les premières cotisations, et, s'il y a lieu, les droits d'entrée, pour se faire admettre ou réadmettre dans les Sociétés civiles de secours mutuels; elle pourrait même en jouer le rôle, en gardant les libérés tant qu'il n'existera pas de Société dans le canton où ils résident, facilitant les assurances individuelles ou collectives en cas de vie ou de décès, allouant des pensions de retraite, des secours aux ascendants, veuves ou orphelins; elle aurait enfin un Office gratuit de placement, une Caisse d'avances et de prêts d'honneur. L'*Union des Sociétés régimentaires* agrandirait leur champ d'action; enfin la *Fédération des Sociétés régimentaires* et des Sociétés d'anciens militaires ferait peut-être aboutir un jour ce vaste

projet d'une Société nationale militaire de Secours mutuels, récemment exposé au Congrès de Juillet 1906 et provisoirement ajourné: Le grand courant mutualiste tend en effet à réaliser ce groupement successif de bas en haut des Sociétés et à les faire épanouir dans une œuvre commune, plutôt qu'à organiser de haut en bas une Institution centrale se ramifiant sur tout le territoire.

II. — ASSISTANCE.

Quant à l'assistance proprement dite, telle qu'elle est pratiquée par l'État, elle est souvent tardive et parcimonieuse; nous croyons qu'il y aurait lieu d'enlever aux secours actuels le caractère de dons et d'aumônes, concédés par faveur après des enquêtes administratives plus ou moins partiales et des démarches souvent humiliantes. L'assistance privée s'exerce d'autre part sans règles bien fixes et dans une sphère d'action généralement assez restreinte. Le droit à l'assistance est désormais fondé; mais il semble qu'il y aurait intérêt à ce que l'État, au lieu de garder son rôle de dispensateur, organise une Œuvre d'assistance militaire, dont il fixerait les statuts, et dont il aurait le contrôle, non la direction. Cette Œuvre à laquelle seraient versées toutes les sommes annuellement votées comme fonds de secours aux anciens militaires, avec laquelle pourrait se fusionner la Caisse des offrandes nationales en faveur des armées de terre et de mer, et quantité d'œuvres privées d'assistance militaire, devrait se constituer un

important fonds de réserve pour parer aux conséquences des guerres, et s'organiser sur le modèle des Sociétés de la *Croix-Rouge*. Elle serait administrée par des *Commissions* mixtes indépendantes, faciles à composer grâce au concours des bonnes volontés privées, qui se chargeraient de répartir, suivant certaines règles fixes, les secours aux anciens militaires invalides et nécessiteux, et de distribuer les revenus des fondations charitables particulières suivant le but de celles-ci.

Cette idée, esquissée en 1875 par M. de Rencourt ⁽¹⁾, pourrait être avantageusement reprise avec certains remaniements. Dans chaque *subdivision de région* pourrait être créée une *Commission* analogue à la Commission des hospices, composée d'hommes charitables, de médecins, de magistrats, d'avocats, d'anciens militaires, qui par leur compétence médicale, juridique et militaire, par la facilité qu'ils ont de s'éclairer sur place, pourraient décider en pleine connaissance de cause et en toute indépendance. Pour réduire les frais au minimum, aucune rétribution ne serait accordée en principe aux membres de cette Commission, qui n'agiraient que par un mobile désintéressé de bienfaisance.

Cette Commission aurait des relations constantes avec le bureau de recrutement, et tiendrait à jour un registre contenant les noms des militaires invalides de la subdivision,

(1) De Rencourt. *Les Militaires blessés et invalides*. Du-maine 1875, t. II, p. 500 et s., et p. 614.

avec indication des subventions de toute nature qu'ils reçoivent, et un registre des non-valides nécessiteux. Elle serait chargée de faire auprès de l'autorité militaire toutes les démarches nécessaires pour faire valoir les droits des militaires invalides, de défendre leur cause devant la Commission de réforme, enfin de répartir les secours proportionnellement aux besoins, dans la mesure que déterminerait un règlement, aux invalides d'abord, et dans certains cas aux non-invalides. Elle pourrait être chargée également de distribuer aux soutiens de famille l'allocation journalière prévue par la loi du 21 Mars 1905. Elle subviendrait aux dépenses par des souscriptions, legs, dons volontaires, et surtout par les larges subventions accordées par l'État ; toutes les œuvres militaires d'assistance pourraient s'affilier, se fondre peut-être dans cette grande Œuvre qui respecterait l'intention des fondateurs, et l'affectation des capitaux versés. Toutes les opérations de la *Commission subdivisionnaire* seraient ensuite examinées par une *Commission régionale*, composée d'une façon similaire et siégeant au chef-lieu de corps d'armée, et enfin par une *Commission supérieure* siégeant à Paris. Les intéressés pourraient exercer successivement un recours devant ces deux juridictions contre les décisions prises à leur égard. Le général *gouverneur des Invalides*, qui n'a guère qu'une sinécure honorifique, pourrait être de droit le président de cette Œuvre générale d'assistance militaire. Quant à la surveillance de l'État,

elle pourrait s'exercer par des représentants désignés, agents administratifs civils ou militaires, qui assisteraient aux séances en qualité de Commissaires du Gouvernement, et seraient également chargés de vérifier la régularité des comptes.

Au point de vue budgétaire, il n'y aurait aucun surcroît de dépense ; la diminution des frais d'administration profiterait seulement aux œuvres militaires. Nous aurions ainsi deux œuvres de solidarité militaire : d'une part l'œuvre des *Sociétés régimentaires* destinée à fortifier les liens nés entre compagnons d'armes, œuvre qui représenterait l'*assistance sociale et préventive*, destinée à soutenir l'homme, à l'empêcher de tomber en secondant ses efforts, à laquelle viendraient se grouper toutes les œuvres de *Mutualité* qui se rattachent directement ou indirectement à ce but, et que l'État a tout intérêt à encourager ; d'autre part l'œuvre d'*assistance proprement dite*, destinée à secourir les nécessiteux, organisée par région, d'une façon large, indépendante et désintéressée, sous la direction et le contrôle de l'État, mais confiée à des Commissions privées, et échappant à toute pression des fonctionnaires administratifs.

CONCLUSION

Les déductions auxquelles nous avons été amené dans le courant de cette étude, et que nous allons brièvement résumer, sont basées sur les considérations suivantes, relatives à la *solidarité* :

1° Les hommes, dans chaque Nation, sont associés à une œuvre commune et obligés les uns envers les autres par la nécessité de réaliser un but d'*intérêt commun*. L'État, principe d'autorité, est chargé de fixer, et d'exiger au besoin par la contrainte, cette coopération, égale pour tous (qu'elle consiste en services personnels ou en impôts), la *proportionnalité* de l'impôt aux ressources du contribuable étant en effet une forme même de la parfaite *égalité*. Si les hommes ont des *devoirs* de collaboration, ils ont aussi des *droits*, qui sont pour chacun corrélatifs des devoirs de tous ; ces droits sont garantis par l'État qui assure aux citoyens une égale protection, une égale répartition des profits sociaux et une égale réparation des dommages résultant du fait social. L'*égalité* entre tous les membres de l'association sert en effet de principe fondamental pour la détermination des *droits* comme des *devoirs* ;

2° En dehors de ce lien obligatoire de *solidarité nationale*, les hommes peuvent, s'ils ont des intérêts et des besoins à peu près identiques, les solidariser dans des *associations* particulières, en se promettant un échange de services réciproques. Le mouvement *coopératif* tend, dans la production et la consommation, au moyen des apports égaux des associés (en argent ou en force de travail), à réaliser un communisme rationnel, et à s'opposer à la toute-puissance du capitalisme. Le mouvement *mutualiste* permet aux membres d'une même Société, au moyen de versements et de garanties réciproques, soit de *s'assurer* contre les risques graves qui peuvent les atteindre, soit d'être *secourus* en cas d'infortune passagère ;

3° L'assistance vis-à-vis des malheureux, des déshérités et des vaincus de la vie, n'est plus fondée sur une réciprocité de services, mais sur un véritable devoir de *solidarité sociale*, qui s'est substitué à l'obligation morale de charité formulée par le Christianisme, et à la notion abstraite et encore subjective de la fraternité de 1789. Il s'agit maintenant d'un véritable *devoir de justice*, objectif, basé sur l'idée de dette de l'homme envers les hommes, et sanctionné par la société. Nous croyons d'ailleurs que l'État n'a pas à dispenser lui-même les secours, mais seulement à encourager, subventionner et contrôler discrètement, toute œuvre d'assistance librement organisée. En cette matière, comme en bien d'autres, notre pays, après avoir semé le premier les idées de liberté

et d'émancipation, cède trop souvent à une manie de réglementation et de mise en tutelle administrative, qui paralyse les efforts individuels et les initiatives privées.

Nous allons maintenant appliquer aux militaires les idées générales qui précèdent :

1^o *Droits des militaires. — Solidarité nationale.* — La nouvelle loi du 21 Mars 1905 a consacré d'une façon définitive le principe du service militaire obligatoire posé en 1790. Les armées permanentes composées de professionnels ont vécu ! La *Nation* toute entière vient par couches successives se familiariser au métier des armes ; entre elle et l'*armée* (élément fixe et stable), les rapports se sont modifiés et adoucis. Si pendant longtemps encore, malgré les efforts des pacifistes, la charge militaire doit être maintenue comme une nécessité, il est cependant possible de l'atténuer dans une certaine mesure et de la faire profiter à l'éducation morale et à l'amélioration sociale. Les sentiments d'*humanité* ont progressé : à tous ceux qui sont blessés sur le champ de bataille, un service ambulancier et hospitalier perfectionné vient prodiguer ses soins, puissamment secondé par les Sociétés de la *Croix-Rouge* ; à tous ceux qui tombent dans la gêne et le besoin, l'assistance organisée accorde aide et protection. Les sentiments de *justice* se sont développés, et exigent que la personnalité humaine soit sauvegardée dans ses droits et dans ses intérêts, et garantie par une sorte d'assurance mutuelle contre les risques exceptionnels provenant du *fait social*.

La loi de 1831, qui date d'une époque où l'armée n'était guère composée que de professionnels, avait davantage un but de rémunération qu'un but de réparation, et n'avait organisé pour les militaires que d'une façon rudimentaire et imparfaite le *risque professionnel*. La fixation nouvelle de ce risque par la loi de 1898 sur les accidents du travail industriel, l'extension de plus en plus grande du principe consacré par cette loi, l'idée de plus en plus élargie de justice réparative et distributive, nous ont conduit à fonder l'assurance contre le *risque militaire* sur ce double principe : tout citoyen lésé par le fait d'un service d'intérêt public, tout fonctionnaire lésé par suite de l'exercice de sa fonction, doit être indemnisé.

Les *militaires de passage*, tous égaux en droit, soumis à la même charge, courant les mêmes risques, doivent être garantis d'une façon uniforme. Tout homme valide représente un capital ; lorsque appelé à concourir en personne à une œuvre commune, il devient totalement ou partiellement invalide, il doit être indemnisé par ses concitoyens proportionnellement au dommage subi par ce *capital-validité*. L'égalité étant la base du service obligatoire, tous doivent être traités sur le même pied, et nous ne croyons pas que le salaire antérieur ou espéré un jour puisse être pris en considération, comme dans le projet Mirman. Le *risque professionnel* est suspendu ; le *risque militaire*, qui comprend le risque-accidents et le risque-infirmités, en est complètement indépendant, et doit être

couvert dans la mesure d'*utilité sociale* que présentent les militaires, c'est-à-dire d'une façon équivalente, l'obligation étant identique ; en fait, l'indemnité de base doit être une sorte de *pension alimentaire*, proportionnée à l'atteinte portée au *capital-validité*, et reversible en partie sur certains ayants droit ; les règles d'équité et de répartition de la loi de 1898 pourront d'ailleurs être appliquées sous cette réserve qu'il ne peut être question de salaire. Quant aux prévoyants, dont le *capital-travail* présente une valeur importante, ils pourront compléter les garanties précédentes, soit par une assurance individuelle, soit par une assurance mutuelle réalisée dans des associations professionnelles.

Pour les *militaires de carrière*, qui consacrent leur vie au service de l'État, le *risque professionnel* existe, mais c'est une sorte de *risque professionnel public* et l'idée de *rémunération* doit se joindre pour eux à l'idée de réparation. La loi de 1831, qui leur fait d'ailleurs en ce sens des conditions avantageuses, aurait seulement besoin d'être remaniée dans un sens plus large et plus équitable.

2° *Mutualité militaire. — Solidarité par groupe. —* L'État assure les militaires d'une façon égale, sans tenir compte des inégalités sociales, des charges et des besoins ; il assure d'une façon non pas générale, mais limitée à des cas bien spécifiés. Il arrivera souvent que des militaires dignes d'intérêt seront privés de tout droit, et souvent aussi que les indemnités seront insuffisantes. Les *militaires*

professionnels qui reçoivent un traitement, les officiers d'une part, les rengagés de l'autre, ont, dans chaque groupe, des intérêts à peu près identiques, qu'ils peuvent, s'ils sont prévoyants, solidariser en formant des Sociétés mutuelles, pour compléter les lacunes ou l'insuffisance de l'assurance de l'État, et se prémunir contre la gêne éventuelle d'une invalidité prématurée. Il n'en est pas de même pour les *militaires de passage* qui, ayant des intérêts absolument dissemblables, ne peuvent les solidariser temporairement dans une Société militaire mutuelle. Si la *Mutualité* doit être enseignée dans l'armée, elle doit l'être pour le lendemain mais ne peut être pratiquée, au régiment, pour des jeunes gens qui ne doivent avoir entre eux que des rapports d'égalité et de camaraderie. A la libération, les inégalités sociales reparaissant, le souvenir des anciens liens peut faire éclore l'idée de devoirs réciproques; les uns peuvent devenir des protecteurs et des bienfaiteurs, les autres des protégés et des assistés, les forts peuvent soutenir les faibles. Il y a là une pensée féconde d'*assistance sociale* que l'État doit encourager et que les *Sociétés régimentaires* peuvent réaliser.

3^e *Assistance militaire. — Solidarité sociale.* — L'*assistance proprement dite*, telle qu'elle est organisée par l'État, et qui aboutit à des secours distribués plus ou moins arbitrairement, devrait être confiée à une grande *OEuvre d'assistance militaire*, protégée et subventionnée par l'État, fonctionnant sous son contrôle mais indépendante de lui,

et à laquelle pourraient s'affilier, ou dans laquelle pourraient se fondre, les œuvres privées actuelles d'assistance militaire. Nous croyons en effet que l'État n'a pas à se montrer charitable, en distribuant aux uns ce qu'il a retiré aux autres, mais qu'il doit, sur les fonds publics, accorder des subsides, d'après leur degré d'*utilité sociale*, aux grandes œuvres librement organisées, leur laissant le soin de la répartition, et se réservant seulement un droit de surveillance tutélaire.

Finalement nous concluons qu'à ceux qui exposent leur vie pour le pays doit être donnée la *sécurité* du lendemain, qui s'adresse aux deux plus puissants ressorts de notre nature : à nos intérêts et à nos affections. Cette idée de *sécurité*, jointe à la conscience du *devoir* et à la ferme volonté de le remplir, empêchera les défaillances, ravivera les courages, et rendra plus spontané le sentiment de *non-appréhension de la mort*, dont les Japonais nous ont donné récemment un si éclatant exemple, et qui sera, dans les mêlées futures, un puissant facteur de succès.

VU :

Le président de la Thèse,
L. BARDE.

VU :

Le Doyen,
H. MONNIER.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Bordeaux, le 1^{er} février 1907.

Le Recteur,
R. THAMIN.

BIBLIOGRAPHIE

- ALLARD et RONDENAY. Les accidents du travail. — Journal du Droit industriel 1900.
- D^r BERNHEIM. La Tuberculose dans l'armée. — Tuberculose et Mutualités. — La Revue 15 Septembre 1902 et 15 Août 1903.
- BERTHELEMY. Traité élémentaire de Droit administratif. — Rousseau, Paris, 1902.
- LÉON BOURGEOIS. Solidarité. — Colin, Paris, 1896.
- CARPENTIER et FRÈREJOUAN DU SAINT. Répertoire général alphabétique du Droit français.
- G. CHABBERT. Notes sur la Mutualité dans l'Armée. — Layaüzelle, Paris, 1904.
- DALLOZ. Répertoire alphabétique et Supplément.
- DALLOZ. Recueil périodique.
- DALLOZ. Codes annotés. — Lois politiques et administratives, tome V.
- DELAPERRIÈRE. Législation et Administration militaire. — Dumaine, Paris, 1879, 4 vol.
- L. DUGUIT. Etudes de Droit public, 1^{er} vol. L'État, le Droit objectif et la loi positive. — A. Fontemoing, Paris, 1901.
- L. DUGUIT. Etudes de Droit public, 2^e vol. L'État les Gouvernants et les agents. — A. Fontemoing, Paris, 1903.
- L. DUGUIT. Manuel de Droit public : Droit Constitutionnel. — A. Fontemoing, Paris, 1907.
- HAURIU. Précis de Droit administratif. — Larose, Paris, 1897.
- JOURNAL OFFICIEL. Séances de la Chambre des Députés : 16 Novembre 1903, 3 et 4 Mars 1905, 5 Mars 1906, 10 et 11 Décembre 1906.

- LA FERRIÈRE. Traité de la juridiction administrative. — Berger-Levrault, Paris, 1887, 2 vol.
- D^r LARQUIER. Les Accidents dans le travail et le Service militaire. — Revue politique et parlementaire, 10 Mars 1906.
- L. MABILLEAU. La Mutualité française. — La Renaissance latine, 15 Octobre et 15 Novembre 1903.
- MESSIMY. La Paix armée. — La Revue, 15 Juin 1903.
- MINISTÈRE DE LA GUERRE. Manuel du service des pensions (lois et règlements). — Lavauzelle, Paris, 1906.
- MINISTÈRE DE LA GUERRE. Loi du 21 Mars 1905 sur le recrutement de l'armée.
- MINISTÈRE DE LA GUERRE. Instruction du 22 Octobre 1905 sur l'aptitude physique au service militaire.
- MINISTÈRE DE LA GUERRE. Instruction du 19 Février 1906 sur la Réforme des hommes de troupe.
- MIRMAN. Proposition de loi. — Journal Officiel de 1905. Documents parlementaires. Chambre. Annexe 2305.
- L. PERRIER. Le risque professionnel dans les fonctions et emplois publics. — Revue politique et parlementaire, 10 Avril 1906.
- DE RIENCOURT Les militaires blessés et invalides. — Dumaine, Paris, 1875, 2 vol.

ERRATA

	<i>au lieu de</i>	<i>lire</i>
Page 77, ligne 13	réparatrice	réparative
Page 138, ligne 21	assure	assume

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION. — Le Droit moderne et l'Armée	1
§ I. — Principes d'évolution du Droit moderne	1
§ II. — L'évolution dans l'Armée.	7
CHAPITRE PREMIER. — Droits actuels des militaires	
invalides	15
§ I. — Notions historiques	15
§ II. — Les pensions de retraite et la loi de 1831	21
§ III. — Les gratifications de réforme	34
CHAPITRE II. — Secours actuels aux militaires	
invalides	39
§ I. — Secours provenant de l'État	39
§ II. — Secours provenant des OEuvres privées	44
§ III. — L'assistance organisée pour les marins professionnels	50
CHAPITRE III. — Insuffisance de la Législation	
actuelle	59
§ I. — Droits des militaires insuffisamment garantis	60
§ II. — Non-proportionnalité de l'indemnité avec l'invalidité.	67
§ III. — Absence de toute idée de réparation .	75
CHAPITRE IV. — Caractères actuels du service	
militaire	81
§ I. — Le service militaire obligatoire	81
§ II. — Le service militaire professionnel. .	88
§ III. — La condition d'aptitude exigée pour le service militaire.	94

CHAPITRE V. — Les idées de responsabilité et de garantie dans notre droit public.	107
§ I. — La responsabilité personnelle	107
§ II. — La responsabilité de l'État. Garanties des citoyens et des militaires	119
CHAPITRE VI. — Le Risque professionnel et le projet Mirman	131
§ I. — Principes de la loi du 9 Avril 1898 sur les accidents du travail	131
§ II. — Les accidents du travail et les accidents militaires	139
§ III. — Projet Mirman : Adaptation aux mili- taires de la loi de 1898.	146
CHAPITRE VII. — L'Assurance contre le risque militaire	155
§ I. — Détermination du risque militaire . . .	155
§ II. — Principes rationnels d'assurance contre le risque militaire	162
CHAPITRE VIII. — L'Assistance sociale et l'Assis- tance militaire	177
§ I. — L'État et l'Assistance sociale. . . .	177
§ II. — La Mutualité et l'Assistance militaire.	188
CONCLUSION	201
BIBLIOGRAPHIE	209
TABLE DES MATIÈRES.	211

